

**LES INDEMNITÉS
POUR CHARGES DE FAMILLE**
AUX
FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'ÉTAT
en France et à l'Étranger

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue le 21 Novembre 1929, à 14 heures

PAR

Henry THIVOT

Capitaine d'Administration du Service de Santé

JURY : *Président* : M. OUALID, Professeur
Suffragants { M. ROUAST, Professeur
 { M. Roger PICARD, Professeur

IMPRIMERIE GRIFAY, 17, Rue Castagnary
PARIS (15^e)

1929

**LES INDEMNITÉS
POUR CHARGES DE FAMILLE**
AUX
FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'ÉTAT
en France et à l'Étranger

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue le 21 Novembre 1929, à 14 heures

PAR

Henry THIVOT

Capitaine d'Administration du Service de Santé

JURY : *Président* : M. OUALID, Professeur
Suffragants { M. ROUAST, Professeur
 { M. Roger PICARD, Professeur

IMPRIMERIE GRIFAY, 17, Rue Castagnary
PARIS (15^e)

1929

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improhation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



A MES PARENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

LE PROBLEME DE LA REMUNERATION DU TRAVAIL

Le problème de la rémunération du travail peut être envisagé au point de vue de l'employeur et de l'employé.

Vu de l'employeur, le salaire apparaît surtout comme la contre-partie du travail fourni; son taux varie soit en proportion du temps consacré au travail, soit en proportion du rendement de ce travail suivant la formule : « A travail égal, salaire égal ».

Vu de l'employé, le salaire apparaît au contraire comme la contre-partie destinée à lui assurer le minimum nécessaire à son existence, suivant la formule : « A chacun selon ses besoins ».

Ainsi donc les deux principes sur lesquels repose la détermination des salaires varient suivant qu'on considère le problème sous son aspect économique ou son aspect social.

C'est pour cette raison que dans l'histoire des doctrines économiques, les théories des salaires diffèrent si profondément suivant le point de vue auquel se placent les théoriciens.

Pour les économistes et, en particulier ceux de l'Ecole Classique, le travail est une marchandise comme une autre, indépendante de celui qui la fournit et dont le prix varie suivant la loi de l'offre et de la demande (1).

Pour certains, ce sont les ouvriers qui sont vendeurs et les patrons qui sont acheteurs. Or, partout où la concurrence peut librement s'exercer, la valeur d'une marchandise se règle sur le coût de production. Il doit en être de même pour cette marchandise qu'on appelle main-d'œuvre ; pour elle aussi, le prix, c'est-à-dire le salaire, est déterminé par le coût de production, mais le coût de production pour un ouvrier représente la somme strictement nécessaire pour permettre à un

(1) GIDE. Cours d'économie politique, t. II, page 328.

travailleur de vivre, lui et sa famille. C'est la cruelle « Loi d'Airain » de Lassallé.

Pour d'autres, l'offre, ce sont les ouvriers qui offrent leurs bras; la demande, ce sont les capitaux qui cherchent un placement et le taux des salaires sera déterminé par le rapport entre ces deux éléments ; c'est la théorie du « fonds des salaires ».

Certains économistes, enfin, ont perfectionné l'idée du fonds des salaires qui contient incontestablement une part de vérité en y introduisant un correctif très exact basé sur la considération de productivité du travail.

Ces diverses théories du salaire et toutes celles qui s'en inspirent ne tiennent compte que du rapport existant entre le travail à fournir et la main-d'œuvre disponible. Le salaire est juste en tant qu'il résulte de la loi de l'offre et de la demande et le seul moyen de l'améliorer, c'est de mettre l'ouvrier et le patron sur le même pied que le vendeur et l'acheteur d'une marchandise quelconque, par la création de Bourses de Travail ou de Sociétés commerciales de travail, qui vendraient la main-d'œuvre de leurs membres dans les conditions plus avantageuses que ne peuvent le faire des ouvriers isolés (1).

Pour certains économistes toutefois, comme Ricardo, à côté du salaire courant du travail, dépendant des rapports de l'offre et de la demande, existe bien un salaire naturel, représentant le prix naturel du travail, c'est-à-dire dépendant du prix des subsistances et choses nécessaires à l'entretien de l'ouvrier et de sa famille ; mais ces économistes, tout en reconnaissant que le salaire courant doit se rapprocher le plus possible du salaire naturel, déclarent eux aussi que le salaire courant est toujours conditionné par la quantité du travail existant sur le marché.

Bref, aucune des théories du salaire ne considère les besoins du salarié comme élément fondamental du problème, car ainsi que le déclare Paul Leroy-Beaulieu : « Il est clair qu'un même ouvrage ne peut avoir trois ou quatre prix différents, suivant qu'il a été fait par un ouvrier célibataire ou par un ouvrier marié avec un ou deux enfants, ou avec huit et dix enfants... Dans les questions de salaires, nous sommes dans l'ordre des

(1) GIDE, op. cit., page 337.

relations économiques et juridiques non dans celui de la charité et de l'assistance » (1).

Les moralistes, au contraire, considèrent plutôt l'aspect social du problème.

Ils élèvent le travail humain au-dessus des objets d'échanges inertes et inanimés et derrière l'ouvrier courbé sur son travail, ils voient l'homme avec tous ses soucis, ses devoirs, ses responsabilités.

Le pape Léon XIII, dans sa célèbre Encyclique sur la condition des ouvriers, dite « *Rerum novarum* », consacrant les recherches de tous les canonistes du moyen âge, déclare : « C'est une loi de justice naturelle que le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête ».

Il y a un devoir pour l'employeur à rémunérer le travail de telle sorte que l'ouvrier puisse vivre honnêtement. Il faut aussi, en concluent les moralistes, que le salarié puisse faire face à ses charges de famille quelles qu'elles soient, car la morale réprouve toute limitation artificielle du nombre des naissances, l'ouvrier a donc un droit absolu à une rémunération lui permettant de satisfaire à tous les besoins de son foyer, si grands soient-ils (2).

Telle est la doctrine des économistes chrétiens, disciples de Le Play. Ils estiment que de même qu'autrefois du temps du patriarcat, c'était la famille qui constituait la cité entière, c'est aujourd'hui la famille qui doit être l'armature de la cité nouvelle.

Le patron, « le bon patron », exerce sur ses ouvriers une tutelle paternelle propre à assurer d'une part, leur bien-être et leur bonheur, et, d'autre part, à maintenir dans l'usine, par la hiérarchie, une discipline favorable à l'extension et au progrès économiques.

Cette rémunération supplémentaire, c'est « l'allocation familiale » appelée aussi le « sursalaire » accordée à l'ouvrier, en tenant compte, non plus de la valeur industrielle qu'il fournit, mais de la valeur sociale qu'il représente en tant

(1) *Traité d'économie politique*, t. II, p. 490.

(2) AUDOUIN. *Les caisses de compensation et les allocations familiales dans l'industrie française*. Thèse, Poitiers, 1928.

que chef de famille, par le nombre d'enfants ou de personnes subsistant grâce au produit de son travail.

Nous pouvons donc résumer en deux mots :

La réglementation du salaire repose sur deux principes bien contradictoires : « A travail égal, salaire égal » et « A chacun selon ses besoins », selon qu'on envisage le problème sous son aspect économique ou social.

Le premier de ces principes est celui du régime industriel : l'ouvrier reçoit en échange de son travail un salaire calculé en général au temps ou aux pièces, sans qu'il soit tenu compte directement de ses charges de famille.

D'après le second principe, le salaire doit varier avec les besoins de la famille ouvrière, de façon à lui assurer un niveau de vie convenable, c'est-à-dire qu'indépendamment du salaire perçu en échange de son travail et devant assurer son propre entretien, l'ouvrier père de famille doit percevoir un supplément de salaire destiné à l'entretien de cette famille.

Or, avant la guerre, ces deux principes, si longtemps opposés, s'étaient rapprochés, à la faveur de la stabilité économique et sous l'influence des théories sociales ; un rapport moyen s'était établi entre le coût de la vie et le taux des salaires.

Mais pendant la guerre, l'élévation importante et brusque des prix de détail qui commença à se manifester à partir de 1915, provoqua chez les salariés un déséquilibre complet.

Au lieu d'élever purement et simplement les salaires, quelques employeurs, suivant d'ailleurs sur ce point l'exemple que leur donnait l'Etat pour ses ouvriers, décidèrent d'ajouter aux échelles de salaires de leurs personnels des suppléments différenciés du salaire proprement dit, appelés « indemnités ou primes de vie chère » et destinées à varier en augmentant ou en diminuant avec les conditions de l'existence matérielle.

Cet usage se répandit ; mais, en 1917, on s'aperçut que l'augmentation rapide mais uniforme des salaires n'avait fait qu'aggraver l'inégalité de situation entre les ouvriers célibataires et les ouvriers pères de famille, en donnant aux premiers, qui étaient les plus nombreux, un pouvoir d'achat très supérieur à leurs besoins. Nul ne contesta alors qu'on dût établir le taux des indemnités de vie chère en tenant compte

des charges de ménage (1) et le nombre s'accrut rapidement des entreprises de tout ordre qui, conscientes de leurs obligations sociales, accordèrent, suivant des systèmes divers, des majorations spéciales variant selon le nombre des enfants : ce fut l'origine des allocations familiales.

Mais à laisser les chefs d'entreprise accorder isolément les allocations, il était à craindre que certains, soucieux de ne pas aggraver les charges sociales de leur établissement, ne fussent conduits à recruter de préférence leur personnel parmi les ouvriers sans enfants ; l'institution des allocations familiales risquait ainsi de se retourner contre ceux-là mêmes qu'elle se proposait de protéger.

C'est alors que M. Romanet, Directeur des Etablissements Joya, à Grenoble, eut l'heureuse idée de grouper ceux de ses collègues pratiquant les allocations, autour d'un organisme central qui répartirait également entre eux les frais résultant de ce nouveau service et, simultanément, à Lorient, M. Marcesche, Président de la Chambre de Commerce, faisait l'application de la même formule.

Ce fut l'origine des « Caisses de Compensation » dont les deux premières furent ainsi fondées et qui, depuis cette époque, n'ont cessé de se multiplier, d'abord dans les centres industriels, puis dans les milieux commerciaux, dans les groupements agricoles et jusque dans le monde des professions libérales.

De 6, au 1^{er} janvier 1920, le nombre des Caisses de compensation est passé à 229 en 1929 (2) groupant près de 25.000 établissements affiliés et plus de 1 million 740.000 salariés.

Dans le même intervalle, le montant des allocations versées croissait de 4 à 292 millions de francs.

Mais les Caisses de compensation ne sont pas seules à verser les allocations familiales ; à côté des 25.000 établissements qui leur sont affiliés, existent de nombreuses entreprises ou administrations privées, qui ont organisé en faveur de leurs personnels un système de versement direct d'allocation sans passer par l'intermédiaire des Caisses de compensation.

(1) Voir *Bulletin du Ministère du Travail* (mars-avril 1920).

(2) Rapport présenté par M. Bonvoisin, Directeur du Comité Central des allocations familiales au IX^e Congrès national des allocations familiales (mai 1929).

D'autre part, le système des allocations familiales n'a pas été particulier à la France. En Belgique, son développement, bien que commencé en 1922 seulement, s'est très rapidement accru.

En Allemagne, en Tchéco-Slovaquie, en Pologne et en Autriche où la dépréciation de la valeur de l'argent après guerre fit monter le niveau des prix, le système des allocations familiales a été appliqué très largement en vertu d'accords collectifs, comme palliatif au coût élevé de la vie pour les familles nombreuses, et le système bien que parfois en régression est encore en vigueur dans de nombreuses entreprises.

Dans la plupart des autres pays, les employeurs accordent également à leurs personnels sur une échelle plus ou moins vaste des majorations de salaires suivant le nombre d'enfants à charge.

Nous pouvons donc conclure qu'à l'heure actuelle pour la plupart des salaires et dans presque tous les pays, la rémunération du travail ne consiste plus en une somme fixe et uniforme. On distingue, d'une part, le salaire proprement dit qui correspond à la valeur économique du travail (1); il se caractérise par sa complète stabilité en un même moment et pour une même catégorie d'individus ; d'autre part, l'allocation familiale ; elle correspond à la valeur sociale du travailleur et se caractérise par sa complète variabilité en un même moment et pour une même catégorie d'individus.

Par ce système de rémunération, l'idée morale d'adaptation du salaire au coût de la vie est presque complètement satisfaite.

La difficulté qu'avait toujours présentée l'application intégrale de cette formule, c'est qu'elle devait prendre pour base de salaire minimum, celui qui est nécessaire à la plus nombreuse famille ouvrière et qu'on devait aligner sur cette base toute l'échelle des salaires.

Etant données les différences de situation dans les familles ouvrières, une telle solution était inconcevable et les syndicats ouvriers eux-mêmes s'étaient toujours bornés à faire une cote mal taillée en prenant comme base les besoins d'une famille type de quatre personnes.

(1) Consulter *Les tendances nouvelles dans la rémunération du travail*, *Revue politique et parlementaire*, 1913 (20^e année), octobre, p. 25.

Avec le système des allocations familiales, qui n'applique les majorations qu'à ceux-là seuls qui en ont réellement besoin et dans la mesure précise où ils en ont besoin, on supprime dans une très large mesure la difficulté que nous avons signalée et on concilie jusqu'à un certain point les deux principes contradictoires sur lesquels repose la rémunération du travail dans les entreprises privées.

Or, l'Etat, tout comme un employeur ordinaire, lorsqu'il s'agira pour lui de régler le problème de la réglementation des salaires et traitements de ses agents, sera lui aussi en présence de ces deux principes contradictoires.

Mais l'Etat n'achète pas le travail dans les mêmes conditions que les employeurs. Ceux-ci peuvent être considérés, en principe, comme n'obéissant qu'à des mobiles purement économiques dans le débat sur le prix du travail ; ils ne paient le travail qu'à sa valeur de marché ; l'Etat, au contraire, est sensible à d'autres considérations qui sont d'ordre politique (1).

C'est pourquoi, lorsqu'en 1917, il voulut lui aussi remplacer les primes de vie chère allouées à ses agents par des allocations familiales qui, à vrai dire, existaient déjà pour une petite catégorie de privilégiés, l'Etat ne rencontra pas de sérieuses difficultés.

Les difficultés devaient être d'autant plus légères que la rémunération des agents de l'Etat n'est pas, en général, fonction directe du travail fourni, elle est plutôt considérée comme forfaitaire (2), étant déterminée à l'avance suivant le grade, l'emploi et l'ancienneté par des statuts qui en précisent les modalités ; aussi, les suppléments de salaires nécessaires pour l'entretien des enfants sont-ils venus s'ajouter tout naturellement aux avantages divers déjà prévus par les statuts (retraites, congés, etc.).

Ces suppléments de salaires, dont le taux variait au fur et à mesure que le coût de la vie augmentait, dont la création n'avait été primitivement envisagée que pour la période des hostilités et qui n'étaient pas accordées à l'ensemble des fonctionnaires publics, ont été par le vote de l'article 11 de la loi

(1) TRICHY. Cours d'économie politique, 1921, t. II, p. 154.

(2) AUBOUIN. Les caisses de compensation, Poitiers, 1925.

du 18 octobre 1919, étendus à titre définitif à tous les agents de l'Etat, sans exception.

A la même date, dans la plupart des pays étrangers, les fonctionnaires recevaient également des allocations familiales.

Le régime des indemnités pour charges de famille dans les services de l'Etat, fonctionne depuis dix ans et à l'heure actuelle, pour les agents de l'Etat français du moins, semble être arrivé à son complet épanouissement.

Le moment semble opportun d'entreprendre l'étude de ce régime et tel est l'objet du présent ouvrage sous le titre :

LES INDEMNITÉS POUR CHARGES DE FAMILLE

dans les Services de l'Etat en France et à l'Étranger

Notre étude comprendra quatre parties.

Dans une première, nous examinerons plus spécialement le régime des indemnités en France, en insistant surtout sur les détails de la réglementation.

La deuxième partie sera consacrée au régime des allocations dans les pays étrangers.

La comparaison entre le régime en vigueur dans les services de l'Etat français et celui en usage dans les autres services publics, dans le commerce et l'industrie privée fera l'objet de la troisième partie.

Puis, dans une quatrième et dernière partie, nous essaierons de dégager le rôle économique des indemnités; nous indiquerons les modifications, qu'à notre avis, il y a lieu d'apporter au régime actuel, après avoir fait connaître l'opinion et les desiderata des agents de l'Etat sur la question et enfin, nous examinerons les possibilités de généraliser pour l'ensemble des citoyens français le bénéfice des allocations familiales.

PREMIÈRE PARTIE

Les indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat en France et à l'Etranger.

TITRE PREMIER

CHAPITRE UNIQUE

HISTORIQUE DES INDEMNITES

C'est la loi du 30 décembre 1913 qui, en instituant des indemnités spéciales en faveur des enfants de militaires de carrière, a pour la première fois consacré légitimement le principe des allocations pour charges de famille aux fonctionnaires publics. Avant cette loi, divers services ministériels avaient bien coutume, parfois depuis fort longtemps, d'attribuer des allocations familiales à certaines catégories de leurs agents, mais ces allocations étaient prévues par de simples décisions ministérielles et les taux en étaient essentiellement variables.

Il convient donc de distinguer dans l'histoire des allocations pour charges de famille aux agents des services publics, deux périodes bien distinctes : avant et après le 30 décembre 1913.

PREMIERE PERIODE SITUATION ANTERIEURE A 1913 (1)

Le point de départ de l'institution des indemnités pour charges de famille semble être une décision impériale du 26 décembre 1862 qui, en compensation des charges imposées aux inscrits maritimes, accordait aux marins jusques et y

(1) Voir *Bulletin du Ministère du Travail* (mars-avril 1920, p. 104).

compris les quartiers-maîtres, inscrits maritimes ayant plus de cinq ans de service, une allocation de 0 fr. 10 par jour pour chaque enfant de moins de dix ans.

L'Administration militaire prévoyait depuis 1904 des secours de 50 francs (portés plus tard à 100 francs) à la naissance de chaque enfant, en faveur des ouvrières de ses établissements.

L'arrêté ministériel du 28 décembre 1911 du ministre des Colonies, accordait aux huissiers, gardiens de bureau et journaliers de l'Administration centrale 150 francs à la naissance de chaque enfant, 20 francs par an pour chacun des deux premiers et 60 francs à partir du troisième jusqu'à l'âge de 17 ans.

Le Ministre des Finances a alloué successivement à divers agents de ses services des indemnités régulières basées sur le nombre d'enfants. Aux douanes, certains agents des brigades recevaient, depuis 1899, 30 francs par an et par enfant de moins de 18 ans ou infirme.

Aux Contribution indirectes, depuis le 1^{er} juillet 1897, on allouait aux agents des services extérieurs, ne gagnant pas plus de 2.200 francs, 60 francs par an et par enfant de moins de 18 ans, ainsi que pour toute autre charge de famille au-dessus de trois (enfant infirme, père, mère, beau-père, belle-mère à charge). En 1912, l'allocation était portée à 100 francs et le maximum de traitement reculé à 2.700 francs.

A l'Enseignement primaire, une indemnité annuelle était versée depuis 1908 aux instituteurs, pour les enfants âgés de moins de 16 ans.

Aux Postes et Télégraphes, une allocation de 50 francs par an et par enfant à partir du troisième enfant de moins de 16 ans était accordée à tous les agents dont le traitement ne dépassait pas 2.000 francs.

Les services de l'Inspection du Travail majoraient de 50 francs par enfant, les gratifications de fin d'année

Au Conservatoire des Arts et Métiers, les employés gagnant 2.400 francs ou moins, recevaient 20 francs par an par enfant de moins de 16 ans.

En résumé, jusqu'en 1913, aucune règle précise ne déterminait les conditions d'allocation des indemnités familiales aux agents des services publics. Non seulement le taux variait

dans un même Ministère mais dans un même département, certains services seuls étaient appelés à en bénéficier.

Les allocations étaient prévues par des décisions ministérielles facilement revisables, n'offrant donc aucune garantie aux intéressés.

DEUXIEME PERIODE

SITUATION POSTERIEURE A LA LOI DE 1913

A vrai dire, la question de l'assistance aux familles nombreuses était posée devant le Parlement depuis plusieurs années.

Dans sa séance du 28 novembre 1908, la Chambre des Députés avait voté un projet de résolution ainsi conçu (1) :

« La Chambre résolue à organiser dans le plus bref délai
« possible l'assistance aux familles nombreuses et nécessi-
« teuses, par la contribution des communes, des départements
« et de l'Etat, prend acte de la promesse faite par le Gouver-
« nement de déposer en même temps que le budget de 1910
« un projet de loi organisant cette assistance. »

Cette proposition, déposée par M. Argeliès, était signée de noms qui attestaient l'accord des opinions les plus diverses.

En la défendant à la tribune, M. Argeliès rappela qu'il s'agissait d'une cause depuis longtemps gagnée d'avance. Il lui était facile de reproduire le texte de nombreuses déclarations ministérielles en faveur de cette proposition. « Pour n'en citer qu'une et ne remonter qu'à vingt ans, disait-il, voici le langage que tenait M. Peytral, ministre des Finances, le 9 juillet 1888. »

« J'estime que les familles nombreuses sont dignes de sollicitude et que le Parlement s'honore en la leur témoignant dans la plus large mesure. »

Depuis lors, tous les gouvernements et toutes les législatures avaient témoigné cette sollicitude, sous la forme de promesses qui s'étaient répétées avec une admirable unanimité et malgré toutes les initiatives parlementaires, il faut arriver au 14 juillet 1913 pour rencontrer la première loi d'assistance aux familles nombreuses.

(1) J. O. Documents parlementaires, 1913. Annexe n° 196.

Mais la loi du 14 juillet 1913, qui instituait des allocations mensuelles, d'ailleurs dérisoires, à partir du 3^e enfant à tout chef de famille dont les ressources étaient insuffisantes, ne s'appliquait pas, à proprement parler, uniquement aux fonctionnaires ; elle intéressait l'ensemble des citoyens français.

Or, dès 1912, le Gouvernement avait institué une Commission extra-parlementaire, présidée par le Président de la Chambre à la Cour des Comptes, à laquelle il avait demandé d'étudier les moyens administratifs et législatifs les plus propres à relever chez nous le niveau de la natalité. Une des sous-commissions présidée par M. Bienvenu-Martin avait voté à l'unanimité la résolution suivante :

« Nous invitons le Gouvernement à ne jamais présenter une demande de crédits aux Chambres, en vue de l'augmentation des traitements des fonctionnaires sans faire une part très large à l'amélioration du sort des familles nombreuses. »

Aussi, en mars 1913, M. Klotz, alors ministre des Finances, prenait l'engagement de déposer dans quelques semaines un projet de loi tendant à accorder les indemnités à tous les fonctionnaires chefs de famille et faisait la déclaration suivante : « Lorsqu'il s'agira d'accorder aux familles nombreuses des avantages, ce n'est pas une question politique qui se posera, ce sera une question véritablement nationale, car nous avons besoin que la France ait un plus grand nombre d'enfants. »

En juillet 1913, après avoir rappelé au niveau ministre des Finances, la promesse de son prédécesseur, M. Breton déposait un projet de résolution invitant le Gouvernement à déposer avant la fin de la session ordinaire, le projet de loi concernant l'attribution d'allocations familiales aux fonctionnaires chargés de famille.

Le Gouvernement demanda la disjonction et le renvoi à la Commission de la motion ; par 311 voix contre 226, la Chambre refusa de lui donner satisfaction et vota immédiatement la proposition de résolution.

Mais entre temps, le ministre des Finances qui s'était opposé au projet de résolution de M. Breton, faisant ressortir que parmi les sous-officiers, il se trouvait une catégorie particulièrement digne d'intérêt, celle des pères de famille, déposait le 1^{er} juillet 1913 un projet de loi par lequel il proposait d'al-

louer « à tous ceux qui le solliciteront et en seront dignes, l'indemnité accordée au titre d'enfants de troupe et ce, à partir de la naissance du troisième enfant ».

Ce projet après maints débats, devait finalement aboutir au vote de l'article 2 de la loi du 30 décembre 1913, qui instituait à partir du 1^{er} janvier 1914, à titre permanent pour tous les militaires de carrière, jusqu'au grade de commandant inclus une indemnité annuelle de 200 francs par enfant âgé de moins de 16 ans, légalement à leur charge en sus du second.

Au cours des débats, le ministre de la Guerre (séance du 22 décembre) avait estimé que l'allocation de 200 francs par enfant dans chaque famille de militaire représentait un encouragement important, dont on pourrait mesurer les résultats, si plus tard le Gouvernement jugeait à propos d'accorder les mêmes avantages à d'autres familles de fonctionnaires ; il avait là un élément d'appréciation et une base d'expériences.

M. Louis Dubois parlant au nom de la Commission d'Assurances et de Prévoyance sociales s'écriait : « Il est grand temps de prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser en France les familles nombreuses et pour provoquer une augmentation essentielle de la population française », et le ministre des Finances lui-même déclarait du haut de la tribune : « Je considère que nous avons un devoir à remplir vis-à-vis des familles nombreuses, non seulement vis-à-vis des familles nombreuses d'officiers puisque c'est le cas qui nous est soumis, mais vis-à-vis des familles nombreuses de tous les fonctionnaires. »

Ainsi donc le Parlement en votant dans sa loi du 30 décembre 1913, des allocations familiales, en faveur des militaires de carrière, consacrait pour la première fois le principe de l'octroi à une certaine catégorie de fonctionnaires d'indemnités pour charges de famille.

Mais au cours des débats, le Parlement avait également manifesté son intention de voir ces indemnités s'étendre aux autres catégories de fonctionnaires, le Gouvernement en avait pris l'engagement formel, et la loi du 30 décembre 1913 allait être le point de départ d'une série de lois bienfaisantes, couronnée par la loi du 13 octobre 1919 qui devait organiser sur

des bases définitives le régime des indemnités pour charges de famille en faveur de tous les fonctionnaires publics.

Le 12 septembre 1916, le Gouvernement, réalisant sa promesse, déposait un projet de loi tendant à instituer en faveur des fonctionnaires agents et ouvriers de l'Etat, des allocations pour charges de famille sur le même taux que celles accordées aux militaires par la loi du 30 décembre 1913, et accordant en plus des indemnités pour les deux premiers enfants.

L'exposé des motifs (1) débutait par cette affirmation : « La nécessité de proportionner dans une juste mesure la rémunération des fonctionnaires, agents et ouvriers de l'Etat à leurs charges de famille, préoccupe depuis longtemps les Chambres, le Gouvernement et l'opinion. »

Le projet fut successivement débattu par la Commission du Budget de la Chambre qui réclamait un projet d'ensemble pour toutes les catégories de citoyens pères de famille, par le Sénat qui refusa de majorer les indemnités à partir du troisième enfant mais surtout par la Commission des Postes et Télégraphes à qui il avait été renvoyé pour avis.

M. Louis Deshayes, député rapporteur, profondément surpris de l'affirmation mise en tête de l'exposé des motifs, déclarait : « Il ne nous semble pas que les Chambres, le Gouvernement et l'opinion aient jamais commis l'erreur économique, erreur sociale aussi, de soutenir qu'un salarié doit toucher une rémunération proportionnelle à ses charges de famille. »

« Si le Gouvernement entend défendre ce principe, il devra donc en accepter seul la paternité... Nous devons rappeler que la rémunération d'un fonctionnaire, comme celle d'un ouvrier, représente uniquement le prix d'achat de son travail. »

« Un industriel prendra-t-il comme base, pour la fixation des salaires de son personnel, d'autres éléments que la qualité et la quantité du travail fourni ? L'obligerons-nous à payer tel bon ouvrier père de famille plus que tel autre célibataire ? Cela n'est pas soutenable. Aucun employeur ne voudrait dans ces conditions, utiliser les ouvriers chargés de famille et

(1) Voir D. P. Chambre. Annexe n° 2450, 1916, p. 1321.

nous irions dès lors à l'encontre du but que nous nous proposons d'atteindre. »

Le Rapporteur constatait enfin : « Qu'en matière d'allocations familiales il était profondément injuste de classer en deux catégories les familles françaises : celles des fonctionnaires, militaires ou civils, qui bénéficieraient de la sollicitude de la nation, et celles des non-fonctionnaires qui seraient négligées. »

Le projet remanié par le Gouvernement, à deux reprises, au cours des débats, aboutit à la loi du 7 avril 1917 qui accordait à tous les fonctionnaires, au dessous d'un certain traitement et pendant la période des hostilités :

Une allocation de cherté de vie de 120 francs par an pour les célibataires ;

Une allocation de cherté de vie de 180 francs par an pour les mariés, majorée de 100 francs par enfant âgé de moins de 16 ans, et le décret du 4 mai 1917 précisait que le bénéfice des allocations était réservé aux agents dont les appointements ne dépassaient pas 3.600 francs pour le père ou la mère de 1 ou 2 enfants et 4.500 francs pour les parents de plus de deux enfants.

Le Gouvernement avait tenu ses promesses faites en 1913, mais pas entièrement toutefois, car si les indemnités accordées aux militaires étaient définitives, celles accordées aux fonctionnaires avaient un caractère provisoire et, par ailleurs, les taux et les maxima de traitement prévus pour les militaires étaient plus avantageux. L'unification sur ce dernier point, allait se faire rapidement par les lois du 4 août 1917 et du 22 mars 1918 complétées par les décrets des 18 août 1917 et 27 mars 1918, qui fixaient successivement les taux à 200 fr. à partir du troisième enfant, puis à 150 francs pour chacun des deux premiers et à 300 francs pour chaque enfant au-dessus du second, tandis que le maximum passait de 4.500 à 5.000 puis à 8.100 francs, ce dernier taux correspondant à la solde militaire maxima donnant droit aux mêmes indemnités.

Selon l'exposé des motifs des deux projets de loi, les avantages déjà accordés par la loi du 7 avril 1917 étaient devenus insuffisants, vu la hausse du coût de la vie « conséquence de la prolongation de l'état de guerre », hausse qui « grevait si

fourdement les budgets modestes et plus particulièrement ceux des familles nombreuses ».

La hausse des prix de toutes choses allait s'intensifier encore au cours du premier semestre de 1918 ; pour essayer de la contrebalancer, le Gouvernement déposa le 12 septembre 1918 (1) un nouveau projet de loi dans lequel il envisageait la suppression de toute limitation de traitement.

Ce projet allait encore donner lieu, devant le Sénat, aux mêmes controverses qu'en décembre 1917.

Le Rapporteur général faisant observer que les fonctionnaires sont déjà appelés à toucher des indemnités pour charges de famille, s'éleva contre le projet de leur attribuer un nouveau supplément à raison de ces mêmes charges.

« L'Etat, s'écria-t-il, comme les particuliers, doit rétribuer les fonctionnaires suivant leurs capacités et les services qu'ils rendent. Il est à peine besoin d'insister sur les singulières conséquences que pourrait présenter la généralisation d'un pareil système pour le bon fonctionnement des services. »

Malgré l'opposition du Sénat, le projet fut voté et la loi du 14 novembre 1918, article 6, complétée par le décret du 15 novembre supprima toute limitation de maximum, aussi bien pour les fonctionnaires civils que pour les militaires de carrière et releva les taux d'allocation de 180 francs par an et par enfant.

Mais le Parlement n'avait pas encore consacré, à proprement parler, le principe de l'allocation familiale aux fonctionnaires civils ; le relèvement était accordé à titre de « supplément temporaire exceptionnel du temps de guerre » et seuls les militaires conservaient le bénéfice de la permanence qui leur avait été octroyé en 1913.

Ce furent les magistrats qui, les premiers des fonctionnaires civils, se virent, avec la loi du 28 avril 1919, article 21, attribuer à titre permanent les indemnités familiales allouées temporairement en exécution des lois des 22 mars et 14 novembre 1918.

Comme pour toutes les dispositions législatives relatives aux charges de famille, le vote de l'article 21 de la loi du 28 avril

(1) D. P. Chambre. Annexe n° 4973, p. 1080.

1919 souleva les objections du Sénat, et M. Dominique Delahaye en particulier, s'écria à la séance du 15 avril 1919 : « Le principe à travail égal, salaire égal, à fonctions égales, traitement uniforme est absolu. » (1)

« Quand le Pape écrivait qu'il souhaitait le salaire familial, de cette distinction, il résulterait que tel objet doit être payé 1 franc s'il est fait par un célibataire, 1 fr. 25 s'il est fait par le père d'un enfant et ainsi de suite à mesure que le nombre des enfants augmente. »

« Le salaire est invariable de sa nature, en vertu de ce principe, qu'on soit homme ou qu'on soit femme, qu'on soit vieux ou qu'on soit jeune, quand on fait un objet, c'est pour un certain prix, sans cela, il n'y a plus de prix de revient dans l'industrie, il n'y a plus de finances dans l'Etat. »

L'article 21 fut néanmoins voté grâce surtout aux interventions de MM. Chéron et Goiraud. M. Goiraud faisant observer que les lois déjà votées jusqu'alors, en matière d'allocations familiales, n'avaient d'effet que pendant la période de guerre déclarait :

« Alors le jour de la Paix, c'est-à-dire le jour où les familles nombreuses devront être plus honorées, puisque ce sont elles qui ont le plus souffert et qui ont fait les plus grands sacrifices sur les champs de bataille, ce jour-là naîtra de nouveau pour la plupart la gêne et pour quelques-unes peut-être la misère. »

Le droit permanent aux allocations familiales étant ainsi reconnu aux magistrats, le Gouvernement considéra qu'il n'y avait plus de raison de ne pas en étendre le bénéfice à l'ensemble des autres fonctionnaires, et sous la poussée du Parlement qui, lors du vote de la loi du 29 avril 1919, avait manifesté son intention de régler immédiatement la question des charges de famille, déposa le 4 septembre 1919 un projet de loi lequel adopté sans discussion, tant à la Chambre qu'au Sénat, constitua l'article 11 de la loi du 18 octobre 1919.

Il était attribué définitivement aux personnels de l'Etat des indemnités annuelles pour charges de famille de 330 francs

(1) Voir *J. O. Déb. parlam.*, séance du 15 avril 1919, p. 600 et suiv.

pour chacun des deux premiers enfants et de 480 francs pour chaque enfant à partir du troisième.

Ces indemnités n'étaient allouées qu'à raison des enfants âgés de moins de 16 ans ou incapables de travailler par suite d'infirmités, dispositions qui figuraient déjà dans les décrets antérieurs, mais que le Gouvernement, dans son exposé des motifs avait déclaré vouloir consacrer législativement. Les indemnités n'étaient pas soumises aux effets des saisies-arêts mais elles ne pouvaient se cumuler avec les majorations pour enfants accordées par la loi du 31 mars 1919, le Gouvernement ayant déclaré que les unes et les autres présentaient le même caractère alimentaire.

Enfin l'article 11 de la loi du 18 octobre 1919 prévoyait qu'un règlement d'administration publique déterminerait les conditions de son application.

Le Gouvernement avait estimé, en effet, que si jusqu'alors la réglementation avait été fixée par décrets simples, s'agissant d'indemnités temporaires, il était préférable maintenant que l'on se trouvait en présence d'une organisation définitive, de faire établir cette réglementation par décret soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le règlement d'administration publique annoncé par la loi fut publié le 9 mars 1921.

L'article 11 de la loi du 18 octobre 1919 et le décret du 19 mars 1921 allaient être modifiés à plusieurs reprises, mais les lois ou décrets qui les amendèrent, eurent uniquement pour effet soit d'augmenter le taux des indemnités soit d'accroître le nombre des bénéficiaires.

C'est ainsi que le taux des indemnités fut successivement augmenté de 120 francs par an, pour chacune des personnes à partir du troisième enfant, par l'article 103 de la loi de finances du 30 juin 1923, de 50 % pour tous les enfants par l'article 6 de la loi de finances du 28 décembre 1923.

L'article 187 de la loi du 13 juillet 1925, fixa à son tour les nouveaux taux annuels à :

540 francs pour le premier enfant,

720 francs pour le second enfant,

1.080 francs pour le troisième enfant,

1.260 francs pour chaque enfant à partir du quatrième, taux

majorés provisoirement de 12 % aux termes du décret du 29 août 1926, pris en application de la loi du 3 août 1926.

C'est ainsi également que la loi du 20 juillet 1922 abrogea les dispositions finales de l'article 11 de la loi du 18 octobre 1919 qui interdisaient le cumul des indemnités pour charges de famille avec les majorations pour enfant, concédées en exécution de la loi du 31 mars 1919 et l'article 4 de la loi de finances du 28 décembre 1923 ouvrit le droit aux indemnités jusqu'à l'âge de 21 ans en faveur des enfants poursuivant leurs études et jusqu'à l'âge de 18 ans en faveur des enfants pour lesquels il aura été passé un contrat d'apprentissage.

Une disposition de la loi de finances du 30 mars 1929 complétant sur ce point particulier la loi du 14 avril 1924, sur les retraites civiles et militaires, allait en outre maintenir aux fonctionnaires le régime des indemnités pour charges de famille non seulement à l'égard des enfants vivants au jour de la cessation de l'activité mais aussi à l'égard des enfants nés postérieurement à leur mise à la retraite.

Enfin, le Gouvernement déposait le 6 juin 1929 un projet de loi qui augmentait à nouveau le taux des indemnités et les fixait à :

- 660 francs pour le premier enfant ;
- 960 francs pour le second enfant ;
- 1.560 francs pour le troisième enfant ;
- 1.920 francs pour le quatrième enfant et au delà.

Toutes ces lois furent votées sans que le principe même de l'allocation consacré en 1919 fut remis en discussion, si ce n'est toutefois lors du vote de l'article 103 de la loi de finances du 30 juin 1923, lorsque le ministre des Finances d'alors, qui paraissait parler en son nom personnel, déclara que l'allocation d'indemnités pour charges de famille ne ferait pas naître un enfant de plus et reprenant la thèse si longtemps soutenue au Parlement, ajouta que la situation des enfants des fonctionnaires et de tous les autres citoyens était également intéressante.

Le régime d'indemnités pour charges de famille, en faveur des agents de l'Etat, amorcé par le Parlement dès le mois de novembre 1913, réalisé six ans après l'article 11 de la loi du 18 octobre 1919, qui en consacrait législativement le prin-

cipe, et par le règlement d'administration publique du 9 mars 1921, qui en précisait les modalités, consolidé par diverses lois successives qui en ont étendu ou amélioré les bienfaits est à l'heure actuelle définitivement institué, il ne semble pas qu'il puisse à l'avenir être notablement modifié.

Il nous faut voir maintenant comment il fonctionne en pratique, examiner les détails de sa réglementation, ce sera l'objet du titre II.

TITRE II

Réglementation et fonctionnement du régime des indemnités pour charges de famille dans les Services de l'Etat,

CHAPITRE PREMIER

ATTRIBUTIONS DES INDEMNITÉS

§ 1. — PERSONNELS AYANT DROIT AUX INDEMNITÉS

Pour avoir droit aux indemnités pour charges de famille, les agents de l'Etat doivent réunir trois conditions :

- 1° Etre attachés au service de l'Etat à titre permanent.
- 2° Etre de nationalité française.
- 3° Avoir un traitement d'activité, sauf exceptions prévues pour les fonctionnaires retraités ou en congés spéciaux.

PREMIERE CONDITION. — Etre attachés au service de l'Etat à titre permanent.

Cette condition est prévue par l'article 11 de la loi fondamentale du 18 octobre 1919, mais il avait été entendu au cours des travaux préparatoires que seraient considérés comme attachés au service de l'Etat, à titre permanent, les personnels comptant cinq ans de services continus dans une administration publique.

Cette assimilation, qui avait déjà été admise lors du vote de la loi du 7 avril 1917 (1), fut reproduite dans le décret du 9 mars 1921 ; puis la durée de cinq ans fut ramenée à deux mois par décret du 27 juin 1921.

A l'heure actuelle, les indemnités pour charges de famille sont attribuées :

(1) Voir ci-dessus page 19

1° A tous les fonctionnaires, employés et ouvriers attachés aux services de l'Etat, à titre permanent, c'est-à-dire d'une façon générale à tous les agents affiliés à la loi du 14 avril 1924, sur les retraites civiles et militaires.

2° Aux agents des mêmes services, recrutés à titre temporaire ou auxiliaire, lorsqu'ils comptent deux mois révolus de services continus dans les administrations de l'Etat.

Sont réputés services continus, les services qui n'ont subi d'interruption que pour des causes non imputables à l'intéressé (décret du 9 mars 1921, article premier). C'est ainsi qu'il n'y aura pas lieu de considérer comme discontinus des services interrompus par un congé de maladie ou par un licenciement relatif à une suppression d'emploi ou à une réduction d'effectifs. (Lettre du ministre des Finances du 12 mai 1921.)

Les indemnités sont accordées quel que soit le montant du traitement alloué aux fonctionnaires ou agents de l'Etat.

DEUXIEME CONDITION. — Etre de nationalité française.

Cette condition, à vrai dire, n'est prévue expressément par aucun texte réglementaire ; cela paraissait inutile, puisque, en principe, les agents de l'Etat doivent être de nationalité française ; toutefois, le cas s'est présenté de personnels de l'Etat recrutés à titre temporaire, n'ayant pas cette nationalité et pouvant prétendre aux indemnités pour charges de famille.

Une décision du ministre des Finances du 11 septembre 1924 a refusé à ces personnels tout droit aux indemnités, en déclarant que seuls les agents de l'Etat de nationalité française pouvaient prétendre au bénéfice des dispositions du décret du 9 mars 1921, et que, en l'espèce, l'attribution des indemnités au sujet suisse dont la situation était exposée, restait subordonnée à la naturalisation éventuelle de cet agent.

Une décision en date du 19 avril 1926 a refusé les indemnités à une ex-Française, ex-épouse d'un sujet suisse, décédé, tant qu'elle n'aurait pas obtenu sa réintégration dans la nationalité française dans les conditions prévues par l'article 19 du Code civil.

Par ailleurs, le ministre des Finances a précisé dans une note du 11 juillet 1925 que « les conventions visant les secours

éventuellement accordés aux citoyens nécessiteux ne sauraient s'appliquer aux indemnités pour charges de famille qui constituent un droit pour les fonctionnaires et ne revêtent, à aucun égard, la forme d'un secours. »

TROISIEME CONDITION. — Avoir un traitement d'activité.

L'article 2 du décret du 9 mars 1921 pose le principe fondamental que « le sort des indemnités est lié à celui du traitement », l'indemnité étant supprimée, lorsque le traitement est supprimé, soit en cas de décès, soit pour toute autre cause concernant l'agent lui-même.

Or le traitement cesse du jour où l'agent est rayé des contrôles de l'activité ; l'indemnité pour charges de famille, qui suit le sort du traitement, cesse également d'être attribuée le même jour.

Toutefois, des exceptions à ce principe ont été prévues soit en faveur des fonctionnaires retraités pour ancienneté de services ou pour invalidité, soit en faveur de fonctionnaires titulaires de certains congés de longue durée.

1° Maintien des indemnités aux fonctionnaires bénéficiaires d'une pension d'invalidité.

L'article 2 de la loi du 14 avril 1924, modifié par l'article 7 de la loi du 16 juillet 1927, accorde aux fonctionnaires retraités pour invalidité qui, à la cessation de l'activité, ont encore des enfants ouvrant droit aux indemnités pour charges de famille, le maintien des dites indemnités qui continuent à leur être payées dans les conditions d'attribution et aux taux en vigueur au jour des échéances de paiement.

2° Maintien des indemnités aux fonctionnaires bénéficiaires d'une pension d'ancienneté.

Les fonctionnaires retraités pour ancienneté de services se voient également maintenir les indemnités pour charges de famille dans les mêmes conditions que ceux retraités pour invalidité, mais l'article 41 de la loi de finances du 30 mars 1929, admet en outre le principe que le fonctionnaire bénéficiaire d'une pension d'ancienneté, qui aura des enfants postérieurement à sa mise à la retraite, aura sa pension majorée

des indemnités pour charges de famille qu'il percevrait s'il était en activité.

Par l'expression « aura », il s'agit, semble-t-il, des propres enfants du fonctionnaire et non de ceux qu'il peut recueillir ou avoir à sa charge à la suite d'un mariage avec une personne ayant des enfants d'un autre lit.

Le bénéfice de ces dispositions n'est pas accordé aux fonctionnaires jouissant d'une retraite proportionnelle.

3° Maintien des indemnités aux fonctionnaires bénéficiaires de congés de longue durée.

L'article 69 de la loi de finances du 26 mars 1927 maintient le bénéfice des indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires placés en congé de longue durée, par application de l'article 71 de la loi de finances du 30 avril 1921, des articles 83 et 173 de la loi de finances du 30 juin 1923, de l'article 259 de la loi de finances du 13 juillet 1925 et de l'article 39 de la loi de finances du 19 décembre 1926 ; ces divers textes législatifs visent les cas de congés pour tuberculose, accordés aux membres de l'enseignement en vue de protéger la population scolaire contre les risques de contagion.

En outre, l'administration, par une interprétation bienveillante des dispositions en vigueur, et notamment de l'instruction ministérielle du 18 mai 1926, qui a précisé les conditions d'attribution des allocations aux pensionnés de 100 % pour tuberculose, maintient également le bénéfice des indemnités pour charges de famille, pendant la durée du congé spécial qui leur est accordé, aux agents de l'Etat admis au bénéfice de l'allocation de 7.000 francs, prévue par les articles 198 de la loi de finances du 13 juillet 1921 et 98 de la loi de finances du 19 décembre 1926. (Lettre du ministre des Finances du 9 mai 1927).

Les mêmes dispositions doivent également être envisagées à l'égard des fonctionnaires atteints de tuberculose ouverte qui bénéficient des congés de longue durée prévus par l'article 51 de la loi de finances du 30 mars 1929.

§ 2. — PERSONNELS N'AYANT PAS DROIT AUX INDEMNITES

Les personnels n'ayant pas droit aux indemnités sont, bien entendu, tous ceux qui ne réunissent pas les conditions énumérées par le paragraphe premier : appartenir aux cadres permanents, réunir deux mois de services, être de nationalité française, etc.

Mais, tout en répondant à cette triple condition, certains agents sont exclus du bénéfice des allocations, soit définitivement, soit temporairement. Ce sont :

Les agents qui, en vertu des règlements, peuvent exercer, en même temps que leur emploi public, une autre profession.

Les agents pour lesquels la fonction publique n'est que l'accessoire de leur profession ;

Les agents dont le traitement est supprimé ;

Les agents percevant des indemnités forfaitaires.

1° Agents exerçant, en même temps que leur emploi, une autre profession.

En principe, les fonctionnaires ne peuvent exercer en même temps que leur emploi public, une profession, un commerce, ou une industrie.

Mais tous les agents ayant droit aux allocations familiales ne sont pas des fonctionnaires à proprement parler. (Exemple : les employés et ouvriers auxiliaires.) Certains fonctionnaires même, peuvent, en vertu des règlements, exercer concurremment une autre profession.

Or les indemnités pour charges de famille sont allouées aux agents de l'Etat comme compensation des charges spéciales qui leur sont imposées à chaque naissance d'enfant, charges qui ne peuvent être totalement assumées au moyen des traitements ou salaires.

Un agent de l'Etat qui exerce, à côté de son emploi, une autre profession, peut tirer de cette profession des ressources supplémentaires qui feraient double emploi avec les allocations familiales.

Aussi, pour ces motifs, l'article premier du décret du 9 mars 1921 prévoit-il qu'en aucun cas, ces agents ne peuvent bénéficier des indemnités.

Conditions exigées pour le refus.

Il faut que l'agent *exerce lui-même* une autre profession.

Le fait d'être titulaire d'un débit de tabac géré par une autre personne ne peut être assimilé à l'exercice d'une autre profession (Décision du 9 mai 1925).

Deux décisions du 21 novembre 1924 et du 4 avril 1928 ont également admis qu'un agent dont la femme exploite un débit de boisson, conserve le droit aux indemnités, si le débit est effectivement exploité au nom de la femme et si l'intéressé se borne à seconder celle-ci, en dehors des heures de service.

Mais si la patente est au nom du fonctionnaire et payée par ce dernier, l'indemnité est refusée. (Décision du 16 décembre 1927.)

L'indemnité a été également refusée pour le cas d'un agent propriétaire d'un débit de boissons qui avait vendu son fonds de commerce, mais en avait conservé la location-gérance avec responsabilité complète de l'exploitation. (Décision du 25 juillet 1928.)

2° Agents pour lesquels la fonction publique n'est que l'accessoire de leur profession.

Si les agents qui exercent à côté de leur emploi public, constituant la principale de leurs occupations, une autre profession, perdent le bénéfice des allocations familiales pour les raisons exposées ci-dessus, *a fortiori* perdent également ce bénéfice, les agents pour lesquels la fonction publique n'est que l'accessoire de leur profession. (Art. premier du décret du 9 mars 1921.)

Tel est le cas par exemple des femmes de ménage embauchées à raison de trois ou quatre heures par jour, qui ont, par ailleurs, toute latitude de se livrer à d'autres occupations. (Décision du 4 avril 1928.)

Mais cette disposition restrictive s'applique seulement aux agents qui exercent *simultanément* un emploi public et une profession privée.

Tel n'est pas le cas des agents employés d'une manière intermittente et pour des durées variables. (Exemple : les ouvriers temporaires des magasins de tabac en feuilles indigènes.)

Ces ouvriers qui, pendant la période où l'Administration

les emploie, n'exercent aucune autre profession, doivent percevoir les indemnités à partir de l'expiration du délai de deux mois de services continus. (Décision du 3 janvier 1925.)

3° Agents dont le traitement est supprimé.

Le traitement d'un agent peut être supprimé : soit définitivement en cas de décès, démission, etc., soit provisoirement en cas de congé, absences, ou par mesure disciplinaire (employés absents irrégulièrement, employés frappés d'exclusion temporaire, etc.). Les indemnités pour charges de famille, dont le sort, ainsi que nous l'avons exposé, suit celui du traitement, sont également supprimées, soit définitivement, soit temporairement dans les mêmes conditions que le traitement. (Article 2 du décret du 9 mars 1921.)

4° Agents percevant des indemnités forfaitaires.

Le droit aux allocations familiales en faveur des agents percevant des indemnités forfaitaires a été refusé par une décision du ministre des Finances, en date du 7 août 1924, en raison du caractère spécial des indemnités forfaitaires.

A notre avis, il convient de faire une distinction : si l'indemnité forfaitaire est allouée à raison de tant par an, par mois, ou par semaine même, et représente la rémunération d'un travail déterminé ou si l'indemnité forfaitaire est allouée à raison de tant par semaine de présence et que ces semaines soient peu fréquentes, il est évident que le caractère forfaitaire de cette indemnité exclut l'agent du bénéfice de toute autre allocation, et en particulier de l'allocation pour charges de famille.

Mais si l'indemnité forfaitaire est allouée à raison de tant par semaine de présence de l'agent et que le nombre de ces indemnités, dénommées alors « vacations » soit tel qu'on puisse considérer l'agent comme consacrant en fait tout son temps à la chose publique, le caractère forfaitaire de l'indemnité disparaît et on se trouve alors en présence d'un agent rémunéré dans les conditions ordinaires ; si cet agent est au service depuis deux mois, nous estimons qu'il n'y a aucune raison de lui refuser le bénéfice des indemnités pour charges de famille.

§ 3. — PERSONNELS N'AYANT DROIT QU'A UNE PARTIE DES INDEMNITES

Agents en congé.

Les agents peuvent bénéficier, dans certaines conditions déterminées, de congés avec fraction de traitement (en général $\frac{3}{4}$, $\frac{1}{2}$ ou $\frac{1}{4}$). Selon le principe posé par l'article 2 du décret du 9 mars 1921, les indemnités pour charges de famille subissent, pendant toute la durée de ces congés, la même réduction que les traitements.

Toutefois, aux termes d'une disposition finale du décret susvisé, les indemnités sont maintenues intégralement en cas de réduction du traitement motivée par un congé de maladie (1).

Mais certaines catégories de personnels, conformément à la réglementation qui leur est propre, ont droit, en cas de maladie, à une fraction de salaire seulement pendant une période de durée limitée (trois mois, six mois par an) et s'ils comptent six mois ou une année d'ancienneté.

Un agent de cette catégorie, pourra ne plus percevoir cette indemnité, lorsque, au cours d'un congé de maladie, il ne se trouvera pas encore en situation d'obtenir un salaire de maladie, ou lorsqu'il aura épuisé ses droits à cet effet.

Cette situation devait retenir l'attention, et l'Administration militaire en particulier, toujours bienveillante, considérant que le retrait d'indemnités pour charges de famille, au moment où cette allocation est le plus nécessaire aux agents malades, pour les aider à élever leur famille, constituait une anomalie au point de vue assistance, a décidé par circulaire du 21 mai 1924, que tous les personnels civils dénués de ressources et qui se trouvent momentanément, par suite de maladie, dépossédés de l'indemnité pour charges de famille, pourraient recevoir le montant de ces indemnités sous forme de secours individuels.

(1) Certaines Administrations accordent au personnel féminin des congés d'allaitement. Ces congés au point de vue attribution des indemnités familiales ont été assimilés aux congés de maladie. (Circulaire du 25 novembre 1922, en ce qui concerne les personnels de la Guerre.)

Agents fournissant un service d'une durée inférieure à six heures.

Certains auxiliaires permanents des Postes, Télégraphes et Téléphones fournissent par jour ouvrable un service d'une durée inférieure à six heures.

Un décret du 8 juillet 1925 a fixé, ainsi qu'il suit, les indemnités pour charges de famille à accorder à cette catégorie de personnels :

215 francs par an pour chacun des 2 premiers enfants ;
340 francs par an pour chaque enfant à partir du 3^e.

En outre, à partir du 1^{er} janvier 1924, 50 % en plus et un supplément temporaire de 85 francs par an pour chaque enfant à partir du 3^e, soit actuellement :

1^{er} enfant : 322 fr. 50 par an.

2^e enfant : 322 fr. 50 par an.

3^e enfant et suivants : 495 francs par an.

CHAPITRE II

ENFANTS OUVRANT LE DROIT AUX INDEMNITÉS

Les indemnités pour charges de famille sont allouées aux agents de l'Etat sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils sont pères ou mères de famille.

Toutefois, des dispositions spéciales sont prévues lorsque le mari et la femme font partie l'un et l'autre d'une administration publique. (Voir chapitre III.)

Principe général. — Les indemnités sont établies d'après le nombre des enfants dont le fonctionnaire a la charge et qui sont âgés de moins de 16 ans ou incapables de travailler par suite d'infirmités (art. 11 de la loi du 18 octobre 1919, art. 2 du décret du 9 mars 1921), la limite d'âge étant toutefois reculée jusqu'à 21 ans pour les enfants poursuivant leurs études et jusqu'à 18 ans pour les enfants en apprentissage. (Art. 4 de la loi du 28 décembre 1923.)

Pour ouvrir le droit aux indemnités, les enfants doivent donc remplir une double condition :

Etre à la charge du fonctionnaire.

Etre âgés de moins de 16 ans ou incapables de travailler, par suite d'infirmités ; des dispositions particulières étant prises pour les enfants poursuivant leurs études ou placés en apprentissage.

I. Première condition générale. — Etre à la charge du fonctionnaire.

Enfants à la charge du fonctionnaire.

Les enfants qui peuvent être considérés comme étant à la charge du fonctionnaire ont été désignés avec précision par l'art. 2 du décret du 9 mars 1921. Ce sont :

1° Les enfants auxquels il doit les aliments en vertu des dispositions du Code civil.

2° Les frères, sœurs, neveux et nièces et tous autres enfants orphelins et considérés comme tels, effectivement recueillis par lui.

3° Les enfants que la femme du fonctionnaire, non séparée de corps, a eus d'un mariage précédent, sous certaines réserves qui seront examinées plus loin.

A ces trois catégories, une lettre du ministre des Finances du 12 mai 1921, en a ajouté une quatrième : les enfants que le mari d'une femme fonctionnaire a eus d'un mariage précédent.

Première catégorie des enfants à charge. — Enfants à qui le fonctionnaire doit les aliments en vertu des dispositions du Code civil.

Le caractère alimentaire des indemnités pour charges de famille avait été reconnu par le Gouvernement lors du dépôt, le 4 septembre 1919, du projet de loi destiné à devenir la loi du 18 octobre 1919. Dans l'exposé des motifs, il était dit (1) au sujet des majorations pour enfants accordées au titre de la loi du 31 mars 1919, que « les majorations ayant le même caractère alimentaire que les indemnités allouées pour charges de famille aux fonctionnaires... ». Le décret du 9 mars 1921 n'a donc fait que consacrer cette reconnaissance.

Les enfants auxquels le fonctionnaire doit les aliments en vertu des dispositions du Code civil sont :

- Les enfants légitimes,
- Les enfants naturels simples,
- Les enfants adultérins ou incestueux,
- Les enfants adoptés.

a) *Enfants légitimes.* — Ce sont les enfants nés au cours d'un mariage régulier du fonctionnaire ; le droit aux aliments leur est consacré par l'article 203 du Code civil.

b) *Enfants naturels simples.* — Ce sont les enfants dont les parents n'étaient pas mariés, mais auraient pu se marier ensemble valablement au moment de la conception.

c) *Enfants adultérins ou incestueux.* — L'enfant est adultérin lorsque l'un de ses parents était marié avec une tierce personne au moment de la conception ; il est incestueux quand ses deux auteurs sont entre eux parents ou alliés à un degré assez proche pour que le mariage leur soit interdit.

(1) J. O. Déb. parlem. Annexe 6384, p. 2641.

A vrai dire, aucun article du Code civil ne prévoit l'obligation alimentaire entre parents et enfants naturels. On ne trouve, sur ce point, qu'un seul texte : l'art. 762 qui accorde aux enfants *incestueux et adultérins* le droit de réclamer des aliments à la succession (c'est-à-dire aux héritiers) de leur père ou de leur mère. Cette disposition suppose évidemment que les parents incestueux ou adultérins sont eux-mêmes tenus de fournir des aliments à leurs enfants car cette obligation ne peut pas naître en la personne des héritiers. Si elle les grève, c'est qu'elle leur est transmise par le défunt.

Si l'obligation alimentaire existe envers les enfants adultérins ou incestueux, *a fortiori* existe-t-elle également à la charge des parents de l'enfant naturel simple à qui la loi fait, en général, une situation bien meilleure qu'aux enfants adultérins ou incestueux.

Ainsi le père naturel ou la mère naturelle doivent toujours des aliments à leurs enfants, quelle que soit la nature particulière de la filiation, simple, adultérine, ou incestueuse (1).

Toutefois, il y a un cas où le droit aux aliments des enfants naturels n'est pas formellement admis. Ce cas se présente lorsqu'une personne ayant un enfant naturel non reconnu se marie avec une tierce personne à laquelle l'enfant est étranger, et sans lui avouer l'existence de cet enfant, puis le reconnaît au cours du mariage. L'article 337 du Code civil décide que cette reconnaissance « ne peut pas nuire à l'autre époux ni aux enfants nés du mariage ».

L'enfant ainsi reconnu pendant le mariage a-t-il le droit de réclamer des aliments à celui qui l'a reconnu ?

La doctrine enseigne en général que le droit aux aliments devrait toujours être refusé à l'enfant, parce que c'est un droit légal attaché à la qualité d'enfant reconnu et que l'article 337 s'oppose à ce qu'il le fasse valoir (2).

La jurisprudence est divisée : un arrêt du 16 décembre 1861 (D. 62.1.39 S. 62.1.419) a décidé qu'un enfant reconnu par une femme mariée ne pouvait pas réclamer d'aliments au mari de cette femme sur les biens de la communauté; un autre, du 13 juillet 1886 (D. 87.1.119 S. 87.1.65), a permis à un

(1) PLANIOL. *Traité élémentaire de droit civil*, 9^e édit., t. I, n^o 664.

(2) PLANIOL, *op. cit.*, 1495 et suiv.

enfant reconnu par le mari de se faire payer des aliments, tant sur les biens personnels du mari que sur les biens de la communauté.

Quoi qu'il en soit, nous estimons qu'en matière d'indemnités pour charges de famille, il n'y a pas lieu, dans le cas présent, de suivre ni la doctrine, ni la jurisprudence.

Le législateur, en édictant l'article 337, a voulu punir le manque de loyauté dont a été victime celui qui se marie pour fonder une famille légitime et croyant que rien ne viendrait réduire les droits de ses enfants, voit apparaître un enfant inconnu de lui auparavant, qui vient lui enlever l'espoir de succéder à son conjoint ou qui vient diminuer la part des enfants nés dans le mariage.

Pour atteindre son but, le législateur a défendu à l'enfant, bien que reconnu, de faire valoir ses droits aux dépens du conjoint et des enfants légitimes. Or l'attribution d'indemnités pour charges de famille au titre de cet enfant naturel n'a pas pour effet de réduire le montant des indemnités allouées au titre des autres enfants : elle les augmente au contraire, car le taux des indemnités progressant suivant le nombre des enfants, l'arrivée d'un enfant fait avancer d'un échelon le rang des enfants déjà bénéficiaires ainsi que nous le verrons plus loin au chapitre III (1).

L'enfant naturel reconnu pendant le mariage ne peut donc, à notre avis, se voir opposer l'article 337 et un tel enfant doit ouvrir le droit aux allocations familiales tout comme les autres enfants légitimes du fonctionnaire.

Nous devons ajouter que, même si l'article 337 pouvait être invoqué contre lui, cet enfant, pour ne pas être légitimement à la charge du fonctionnaire, n'en est pas moins effectivement à sa charge, et, comme tel, selon l'esprit de la réglementation générale, en la matière, doit ouvrir droit aux indemnités pour charges de famille.

Enfants naturels non reconnus. — L'obligation alimentaire prévue par le Code civil en faveur des enfants naturels et qui ouvre le droit aux indemnités pour charges de famille suppose évidemment que la filiation naturelle est légalement établie

(1) Voir page 60

par la reconnaissance de l'enfant, car, faute d'une preuve régulière, cette filiation n'existe pas aux yeux de la loi.

A défaut de reconnaissance des parents, la filiation naturelle peut également être établie par la voie judiciaire, lorsque, à la suite d'une action en recherche de paternité exercée par la mère, le père est condamné à verser une rente au titre de l'enfant que, par ailleurs, il n'a pas reconnu.

Cette filiation, ainsi établie, suffit évidemment pour ouvrir en faveur de l'enfant le droit aux aliments et, comme conséquence, le droit aux indemnités pour charges de famille.

Mais, à côté de ces enfants naturels reconnus ou dont la filiation a été établie par la voie judiciaire, il existe des enfants naturels non reconnus, qui, n'ayant légalement ni père ni mère, ne sauraient être à la charge d'un fonctionnaire, selon des dispositions du Code civil et qui peuvent néanmoins se trouver effectivement à sa charge.

Ces enfants, sans père ni mère connus, sont considérés comme orphelins, et, à ce titre, ouvrent droit aux indemnités pour charges de famille dans les conditions prévues plus loin (page).

d) *Enfants adoptés*. — Les lois du 19 juin 1913 et 23 juillet 1925 qui ont modifié différents articles du Code civil sur l'adoption, ont, entre autres dispositions, permis l'adoption des enfants mineurs, alors que, sous l'empire de la législation antérieure, l'adoption ne pouvait, en aucun cas, avoir lieu avant la majorité de l'adopté.

Aux termes du nouvel article 356, l'adopté doit des aliments à l'adoptant s'il est dans le besoin, et, réciproquement, l'adoptant doit des aliments à l'adopté.

Les fonctionnaires doivent donc des aliments aux enfants qu'ils ont adoptés, et, à ce titre, peuvent se voir attribuer des indemnités pour charges de famille.

Quant aux parents de l'adopté, qui seraient, eux aussi, fonctionnaires, bien que l'obligation alimentaire continue à exister entre l'adopté et ses père et mère, ils ne sont tenus de leur fournir des aliments que s'il ne peut pas les obtenir de l'adoptant (article 356 susvisé). Dans ce cas, le droit aux indemnités pour charges de famille passerait du fonctionnaire adoptant au fonctionnaire père ou mère de l'adopté.

Remarque. — Les enfants auxquels le fonctionnaire doit les aliments en vertu des dispositions du Code civil doivent être effectivement à sa charge.

Le droit d'un enfant aux aliments en vertu des dispositions du Code civil, en tant qu'enfant légitime ou naturel d'un fonctionnaire, ne suffit pas pour que cet enfant soit considéré comme étant à la charge du fonctionnaire. Il faut encore que les aliments lui soient effectivement donnés.

Tel n'est pas le cas d'un enfant confié à l'Assistance publique ; cet enfant ne peut être considéré comme étant à la charge de ses parents et l'indemnité est refusée (Décision du 4 juillet 1928).

Même refus pour un enfant confié à l'orphelinat municipal d'une ville ou à toute autre institution charitable (décision du 17 octobre 1925).

Toutefois, une décision du Ministre des Finances du 26 juillet 1928 a admis que si ces enfants occasionnaient néanmoins certaines dépenses à leurs parents, ceux-ci, par une interprétation bienveillante des dispositions en vigueur, pourraient recevoir des indemnités dont le taux serait limité au montant de leur participation effective aux frais d'entretien des enfants.

Il convient également de signaler que certains parents, dont les enfants sont élevés par un établissement d'Assistance publique ou privé, ont demandé s'il n'était pas possible de déposer le montant des indemnités à la Caisse d'épargne ou à toute autre caisse de l'Etat, pour être remis aux enfants à leur majorité. Par décision du 17 octobre 1925, le Ministre des Finances a fait connaître que cette procédure était irrégulière, les indemnités ne pouvant, aux termes des dispositions réglementaires, être versées qu'au chef de famille.

Mais seuls, les enfants confiés à un établissement d'assistance publique peuvent être considérés véritablement comme n'étant pas à la charge effective de leurs parents, et nous ne croyons pas qu'on puisse en trouver d'autres.

Réserve faite de cette exception, assez rare d'ailleurs, le droit aux indemnités pour charges de famille est pratiquement accordé aux agents de l'Etat, pour leurs enfants âgés de moins de 16 ans, par le fait même qu'ils existent, sans qu'il

y ait lieu de considérer si ces enfants disposent ou non de ressources personnelles, et même si'ils exercent ou non un métier lucratif.

Deuxième catégorie d'enfants à la charge du fonctionnaire

La deuxième catégorie des enfants qui peuvent être considérés comme étant à la charge du fonctionnaire comprend : ses frères, sœurs, neveux et nièces et tous autres enfants orphelins ou considérés comme tels, effectivement recueillis par lui.

Selon les dispositions du Code civil (article 205 et suivants), l'obligation alimentaire n'existe qu'en ligne directe, jamais en ligne collatérale.

Les frères et sœurs d'un fonctionnaire, et, à plus forte raison, ses neveux et nièces, ne sauraient donc être considérés comme étant légalement à la charge du fonctionnaire, puisque le Code civil ne leur accorde pas le droit aux aliments.

C'est pourquoi le décret du 9 mars 1921 les a mis sur le même pied que les autres enfants n'ayant aucun lien de parenté avec le fonctionnaire. Aux uns comme aux autres, la loi ouvre le droit aux charges de famille sous la double réserve que ces enfants soient orphelins ou considérés comme tels et que le fonctionnaire en assume effectivement la charge.

a) *Première condition. — Etre orphelins ou considérés comme tels.*

Les enfants doivent être orphelins au sens strict du mot, c'est-à-dire avoir perdu père et mère.

C'est ainsi que le droit aux charges de famille a été refusé pour l'enfant naturel du fils d'un fonctionnaire recueilli par ce dernier, mais dont la mère était encore vivante (décision du 12 octobre 1925); pour un neveu orphelin de père, mais dont la mère était vivante (décision du 11 mars 1925); pour un enfant dont la mère était morte mais dont le père était vivant, quoique invalide de guerre à 100 % (décision du 11 mars 1925).

Les allocations pour charges de famille ont été également refusées à un fonctionnaire qui avait recueilli sa sœur, veuve, et ses deux enfants (décision du 12 octobre 1925); à un fonctionnaire qui avait recueilli son petit-fils, dont le père et la

mère, âgés tous deux de 18 ans, étaient incapables de subvenir à leurs besoins, cet enfant recueilli n'étant pas orphelin de père et mère (décision du 26 octobre 1925).

Nous n'approuvons pas entièrement cette dernière décision.

En ligne directe, en effet, l'obligation alimentaire existe à tous les degrés entre parents (article 206 du Code civil) et elle est toujours réciproque (article 207). Le grand-père doit donc les aliments à son petit-fils qui est dans le besoin.

Or, dans le cas considéré, le petit-fils était à la charge de son grand-père fonctionnaire, puisque le père et la mère, âgés tous deux de 18 ans étaient incapables de subvenir à son entretien.

Le fonctionnaire devait donc les aliments à son petit-fils en vertu des dispositions du Code civil, et, bien que le décret du 9 mars 1921 emploie l'expression « enfants », terme qui semble ne s'appliquer qu'aux descendants au premier degré, nous estimons que le droit aux indemnités pour charges de famille aurait dû être attribué au fonctionnaire.

Quant à l'expression « considérés comme tels », elle s'applique aux enfants abandonnés, dont les parents sont inconnus, disparus, hospitalisés ou internés (circulaire du Ministre des Finances n° 2470 du 18 mai 1921). Sont donc assimilés aux orphelins les enfants abandonnés, soit en droit (enfants dont les parents sont inconnus ou disparus), soit en fait (enfants dont les parents sont hospitalisés ou internés), mais cette énumération n'est pas limitative.

Ainsi, une décision du Ministre des Finances en date du 7 avril 1924, suivie d'une décision du 2 juin 1924, dans un cas analogue, a accordé les indemnités du chef d'un enfant dont le père était mort, et dont la mère était hors d'état de pourvoir à ses besoins, par suite d'infirmité incurable.

Une décision du 13 janvier 1928 a ouvert le droit à indemnité en faveur d'une nièce recueillie, orpheline de père et dont la mère était déchue de la puissance paternelle.

Or, si la déchéance qu'ils encourent prive les parents de leurs droits (droits de diriger l'éducation, d'administrer les biens de l'enfant, d'en percevoir les revenus, etc.), elle ne les libère pas de leurs obligations et en particulier de l'obli-

gation alimentaire qui est le fait de la paternité ou de la maternité (1).

Dans le cas présent, la mère de l'enfant, quoique déchuë de la puissance paternelle, conservait son enfant à sa charge ; cet enfant ne pouvait donc être considéré comme orphelin, à moins que la mère ne l'eût abandonné ou ne fût hors d'état de subvenir à ses besoins.

La décision du 13 janvier 1928 est une mesure de bienveillance.

b) Deuxième condition. — Etre effectivement recueillis par le fonctionnaire.

Pour satisfaire à cette condition, l'enfant doit être sans ressources propres et réellement à la charge du fonctionnaire.

C'est ainsi que ne sont pas considérés comme étant sans ressources propres les pupilles de l'Assistance publique recueillis par un fonctionnaire, car l'Assistance publique verse pour leur entretien des allocations mensuelles, assume la fourniture des vêtements, les frais médicaux et pharmaceutiques.

Mais une orpheline recueillie par un fonctionnaire à qui un autre membre de la famille rembourse la moitié des frais d'entretien, ouvre droit aux indemnités, car l'autre moitié des frais d'entretien assumée par le fonctionnaire n'est certainement pas compensée par le montant des indemnités qui lui sont allouées (Décision du Ministre des Finances du 14 mars 1925).

Enfants recueillis, titulaires de pensions. — L'attribution d'indemnités du chef d'enfants recueillis titulaires de pensions, varie suivant que les enfants sont bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919 ou titulaires de pensions civiles au titre de la loi du 14 avril 1924.

Lorsqu'un fonctionnaire recueille des orphelins bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919, le premier des orphelins, titulaire de la pension principale, doit être considéré comme ayant des ressources propres qui dépassent le montant des indemnités pour charges de famille. Il ne peut, par conséquent, ouvrir droit à ladite indemnité (article 2 de la lettre du Ministre des

(1) Voir PLANOL, op. cit., n° 1685.

Finances du 12 mai 1921). Toutefois, si la pension de l'orphelin n'atteint pas la dite indemnité, une somme égale à la différence peut être allouée au fonctionnaire qui a recueilli l'ainé des orphelins (décision du 11 juillet 1925).

Les autres orphelins ouvrent droit aux indemnités normales, lesquelles se cumulent avec les majorations pour enfants qui leur sont accordées au titre de la loi du 31 mars 1919 (loi du 20 juillet 1922).

Lorsque les enfants orphelins sont titulaires d'une pension civile, les indemnités allouées au fonctionnaire qui les a recueillis sont calculées sur la différence entre le montant des indemnités pour charges de famille et le montant de la pension revenant à chacun des orphelins recueillis (Décision du Ministre des Finances du 20 mai 1924. Lettre du Ministre des Finances du 10 janvier 1927, § 3).

Orphelins n'habitant pas avec le fonctionnaire. — Il n'est pas indispensable, pour ouvrir droit aux indemnités, que les enfants recueillis vivent sous le même toit que le fonctionnaire qui assume leur entretien ; il suffit qu'ils restent effectivement à la charge de ce fonctionnaire ; c'est le cas, par exemple, d'un enfant mis en pension dans un établissement d'enseignement (décision du Ministre des Finances du 20 juin 1925).

Orphelins de nationalité étrangère. — *Remarque.* — Alors que tous les fonctionnaires, pour avoir droit aux allocations familiales, doivent être de nationalité française (voir ci-dessus, page 26), une décision du Ministre des Finances du 14 février 1927 a accordé des indemnités pour charges de famille du chef d'enfants orphelins de père et de mère, de nationalité étrangère (italienne dans le cas considéré). L'Administration a présumé que ces enfants, recueillis et élevés en France, solliciteraient plus tard la nationalité française.

Troisième catégorie. — *Enfants que la femme du fonctionnaire a eus d'un mariage précédent.*

L'article 2 du décret du 9 mars 1921 considère comme étant généralement à la charge du fonctionnaire les enfants que la femme de se dernier a eus d'un mariage précédent. Mais cette considération n'est pas absolue et la réglementation varie

suivant que le fonctionnaire a épousé une veuve ou une divorcée ou une veuve divorcée de son premier mariage.

a) *Le fonctionnaire épouse une veuve avec enfants.* — Les enfants que la femme du fonctionnaire introduit dans le mariage au titre de son premier mari, sont considérés par le décret du 9 mars 1921 comme étant effectivement à la charge du fonctionnaire à partir de la date du mariage, et ouvrent droit, à ce titre, aux allocations familiales, même s'ils sont pourvus de ressources propres.

Mais ce texte précise que la femme du fonctionnaire ne doit pas être séparée de corps, c'est-à-dire que le droit aux allocations familiales cesse lorsque la femme du fonctionnaire vient à se séparer de son second mari. Il ne saurait en être autrement, car l'obligation alimentaire contractée par le fonctionnaire envers des enfants qui ne sont pas les siens, ne résulte que de son mariage avec la mère de ces enfants et de l'entrée de ces enfants dans la communauté ; cette obligation cesse donc automatiquement lorsque cette communauté est dissoute par une séparation de corps, que cette séparation ait été prononcée ou non aux torts de la femme.

A plus forte raison, le droit aux allocations cesse-t-il lorsque le mariage du fonctionnaire est rompu par le divorce, les enfants du premier lit de son ex-femme n'ayant plus aucun rapport légal avec le fonctionnaire.

La date à laquelle le paiement des indemnités doit cesser est, non pas celle du jugement de divorce, ou de séparation, mais celle de la transcription dudit jugement (Décision du Ministre des Finances du 17 janvier 1925).

b) *Le fonctionnaire épouse une divorcée avec enfants.* — L'article 2 du décret du 9 mars 1921 refuse le droit aux allocations en faveur de ces enfants, lorsque le premier mari contribue à leur entretien ou les a conservés avec lui. Ceci est naturel, car l'obligation alimentaire appartient en premier lieu au père.

Mais, *a contrario*, si le premier mari n'a pas conservé les enfants avec lui, où s'il ne contribue pas à leur entretien — c'est le cas par exemple d'un père insolvable qui se refuse à payer à la mère la pension alimentaire à laquelle il a été

condamné, — les enfants sont alors effectivement à la charge du second mari, et, comme tels, ouvrent droit aux indemnités dans les conditions habituelles en faveur de ce dernier.

c) *Le fonctionnaire épouse une veuve avec enfants, divorcée au cours de son premier mariage.* — Le droit aux allocations est ouvert dans les mêmes conditions qu'au § b) ci-dessus, c'est-à-dire lorsque la personne chargée de les élever (tuteur des enfants ou autre) n'assure pas leur entretien et que ces enfants retombant alors à la charge de leur mère sont par conséquent, en fait, à la charge du fonctionnaire second mari de leur mère.

Quatrième catégorie. — Enfants que le mari de la femme fonctionnaire a eus d'un mariage précédent. — Le décret du 9 mars 1921, en réglant la situation des enfants issus d'un précédent mariage, n'a envisagé que le cas d'un fonctionnaire se mariant avec une femme veuve ou divorcée, et la stricte application de cette réglementation semble exclure la femme fonctionnaire du droit aux indemnités à raison des enfants que son mari aurait eus d'un mariage antérieur.

Mais le Ministre des Finances a estimé qu'il était rigoureux de ne pas tenir compte à la femme fonctionnaire de cette charge à laquelle elle participe effectivement, car, bien qu'au cas de second mariage d'un veuf, la femme n'ait aucune obligation personnelle à l'égard des enfants du premier lit, l'article 409 du Code civil n'en met pas moins au compte de la communauté, sans récompense, les charges du ménage ; charges qui comprennent, non seulement l'entretien des enfants communs, mais aussi l'entretien des enfants issus d'un précédent mariage de l'un des conjoints.

Aussi le Ministre a-t-il décidé dans une lettre du 12 mai 1921 que les enfants du premier lit du mari d'une femme fonctionnaire ouvriraient désormais droit aux indemnités pour charges de famille.

Le droit aux indemnités est acquis, soit que les enfants d'un premier lit du mari d'une femme fonctionnaire habitent avec leur père, soit que ce dernier contribue à leur entretien par le versement d'une pension alimentaire (décision du Ministre des Finances en date du 14 février 1927).

Toutefois, la lettre ministérielle du 12 mai 1921 ne vise que le cas d'une fonctionnaire épousant un veuf avec enfants. Si elle épouse un divorcé avec enfants, ces enfants ont-ils également droit aux indemnités?

Nous estimons qu'il n'y a aucune raison de les leur refuser, attendu qu'ils sont à la charge effective de la femme fonctionnaire dans les mêmes conditions que les enfants d'un veuf visés ci-dessus.

II. Deuxième condition générale. — Etre âgés de moins de 16 ans ou incapables de travailler par suite d'infirmités.

Lors de la discussion de l'article 2 de la loi du 30 décembre 1913 (1), qui allouait pour la première fois des indemnités familiales aux militaires de carrière, la Commission de l'armée (2) avait estimé que les dites indemnités devaient être accordées jusqu'à ce que les enfants aient atteint l'âge de 18 ans, car c'est surtout à 15 et 18, et même à 20 ans que l'enfant coûte le plus cher à ses parents ; mais c'est la limite de 16 ans qui fut retenue par le Parlement.

Cette limite de 16 ans, proposée à nouveau par le Gouvernement dans son projet de loi du 12 septembre 1916 (3), fut adoptée par le Parlement et maintenue lors du vote de la loi du 11 octobre 1919.

A notre avis, la limite de 16 ans a été judicieusement choisie, car elle correspond à l'âge moyen à partir duquel l'enfant cesse d'être une charge à ses parents, tout au moins dans les ménages modestes qu'il convient d'avoir principalement en vue.

Mais la limite de 16 ans n'a rien d'absolu et la loi a prévu le cas des enfants qui continuent à être à la charge de leurs parents après l'âge de 16 ans, soit qu'ils soient hors d'état de travailler, soit qu'ils poursuivent leurs études ou leur apprentissage.

Enfants incapables de travailler par suite d'infirmités. — L'article 11 de la loi du 18 octobre 1919, tout en fixant la limite d'âge à 16 ans, a prévu que cette limite ne s'appliquait

(1) Voir ci-dessus, page 17.

(2) Doc. parlem., 1913, Chambre. Annexe n° 3629, p. 132.

(3) Voir page 18.

pas aux enfants incapables de travailler par suite d'infirmités, et une décision du Ministre des Finances, en date du 16 avril 1924, assimile aux enfants infirmes, explicitement prévus par la loi, les enfants atteints de maladies incurables ou chroniques ; mais, pour les uns comme pour les autres, l'incapacité de travail doit être permanente.

C'est ainsi que le droit aux indemnités, sans limitation d'âge, a été accordé pour un enfant interné dans une maison d'aliénés (Décision du 30 décembre 1924), mais a été refusé pour une jeune fille atteinte de tuberculose pulmonaire, cette maladie ne pouvant être considérée comme incurable (Décision du 6 juillet 1928). Le droit aux indemnités a été également refusé pour un enfant qui, opéré le 20 mai 1924, était incapable de travailler avant le 1^{er} octobre 1925, cet enfant n'étant pas atteint, à proprement parler, de maladie incurable ou chronique.

Quant aux enfants en traitement dans un sanatorium, il a été admis qu'ils auraient droit aux indemnités dès lors que le traitement subi devait, selon les certificats médicaux produits, se prolonger pendant une assez longue période (Décision du ministre du 15 avril 1927).

L'enfant infirme ou malade n'est pas à la charge de ses parents. — Pour avoir droit aux indemnités, il ne suffit pas que l'enfant soit atteint d'une maladie incurable ou d'une infirmité le mettant hors d'état de travailler ; il faut encore qu'il soit effectivement à la charge de ses parents ; tel n'est pas le cas, par exemple, d'un enfant hospitalisé gratuitement dans un sanatorium ou un asile d'aliénés.

En pareil cas, l'indemnité est refusée, et si les parents ne contribuent aux frais d'entretien de l'enfant que jusqu'à concurrence d'une certaine somme, le montant de l'indemnité perçue ne peut dépasser le montant de cette contribution (Décisions du 5 juin 1925 et du 15 avril 1927).

Sens du mot « enfant ». — Le terme « enfant » ne doit pas être pris au sens strict du mot, susceptible d'assigner en pratique une limite d'âge pour l'attribution de l'indemnité. L'indemnité doit être maintenue, sans égard à l'âge de l'en-

fant, tant que celui-ci, du fait de son infirmité, reste effectivement à la charge des parents (décision du 21 mars 1925).

III. Dispositions particulières aux enfants poursuivant leurs études.

Dès l'année 1917, la Commission des Postes et Télégraphes (1), dans un avis présenté en son nom par M. Deshayes, député, faisait observer que les sacrifices consentis pour les enfants dans la plupart des familles moyennes augmentaient au fur et à mesure que ces derniers grandissaient et que leur nourriture, leur entretien, leur éducation surtout, devenaient particulièrement coûteux vers la seizième année, âge à partir duquel l'Etat précisément se désintéressait d'eux.

La question des enfants poursuivant leurs études au delà de l'âge de 16 ans ne fut pourtant pas débattue lors du vote de la loi fondamentale du 11 octobre 1919, et c'est seulement à la fin de l'année 1923 que la loi du 28 décembre, tout en relevant les taux des indemnités pour charges de famille, disposa dans son article 4 qu'à partir du 1^{er} janvier 1924 « les enfants qui poursuivent des études justifiées par un certificat délivré par les chefs d'établissements, ouvriront droit, jusqu'à l'âge de 21 ans, dans les mêmes conditions que les enfants âgés de moins de 16 ans, aux indemnités pour charges de famille allouées aux personnels civils et militaires de l'Etat ».

La loi a donc prévu une triple condition : les enfants doivent poursuivre des « études » ; ces études doivent être justifiées par un certificat délivré par les chefs d'établissements ; les enfants doivent se trouver dans les mêmes conditions que les enfants âgés de moins de 16 ans.

Première condition. — Les enfants doivent poursuivre des études.

Au cours de la discussion devant la Chambre, un député, M. Dumont (2), demanda que les mots « en cours d'études » fussent entendus au sens large. « Certains fonctionnaires, déclara-t-il, résident dans des villes où ils n'ont pas à leur disposition des cours d'enseignement secondaire, soit de jeunes gens, soit de jeunes filles ; ils s'imposent de lourds sacri-

(1) Voir Documents parlem., 1917, ann. 2849, p. 1.

(2) Séance du 22 décembre 1923. J. O. 4388.

fices pour, à trois ou quatre, faire donner des leçons particulières à leurs enfants. »

Le Ministre des Finances s'engagea à faire interpréter par l'Administration d'une manière très large et libérale le texte voté par la Chambre, et il nous est agréable de reconnaître que cet engagement s'est réalisé pleinement.

La circulaire du Ministre des Finances du 11 janvier 1924, tout en posant le principe que seraient seuls considérés comme poursuivant des études, les enfants fréquentant de façon continue un établissement régulier d'enseignement, a eu soin de préciser, en effet, ce qu'on devait entendre par « de façon continue » et « enseignement régulier ».

L'expression « de façon continue » s'applique exclusivement aux enfants qui consacrent la majeure partie de leur temps à des études déterminées et par « enseignement régulier », il s'agit d'un ou de plusieurs cours spéciaux constituant un véritable corps d'enseignement, et non de l'étude d'un art d'agrément ou d'une simple occupation accessoire, sans utilité réelle pour une formation professionnelle.

Mais cette même circulaire a ajouté que la double notion « d'établissement » et « d'enseignement régulier » était laissée à l'appréciation bienveillante des ordonnateurs à qui incombe la responsabilité de l'attribution des indemnités et que, notamment, ne seraient pas exclus du droit aux indemnités, les enfants travaillant même individuellement avec un professeur.

C'est ainsi qu'ont été considérés comme poursuivant leurs études, et ont ouvert droit aux allocations familiales, sous réserve toutefois *de consacrer effectivement à leurs cours et leçons la majeure partie de leur temps* :

Les enfants suivant des cours par correspondance de l'Ecole Universelle (Décision ministérielle du 10 août 1927).

La jeune fille préparant le concours de dame employée des hypothèques en même temps qu'elle travaille bénévolement dans un bureau des hypothèques (Décision ministérielle du 10 août 1927).

Les enfants suivant un cours de coupe (Décision ministérielle du 9 septembre 1924).

La jeune fille travaillant gratuitement chez une receveuse

des P. T. T. et sous sa direction, pour se préparer à l'emploi d'aide des P. T. T. (Décision ministérielle du 9 juin 1925).

La jeune fille travaillant gratuitement dans le bureau de son père, perceuteur, en vue de préparer le concours de dame employée de perception (Décision du 19 septembre 1925).

L'enfant suivant les cours complémentaires d'une école (Décision du 11 février 1927).

L'enfant suivant les cours de piano d'un Conservatoire de musique (Décision du 14 février 1927).

Et, d'une façon plus générale encore, les enfants qui préparent dans leur famille un examen quelconque, sous la direction de leurs parents, mais avec la réserve toutefois d'exiger dans ce cas les justifications nécessaires afin d'éviter toute attribution abusive des indemnités (Décision du 30 juillet 1925).

Quant aux enfants qui ont été obligés d'interrompre leurs études pour cause d'épidémie ou de maladie, le droit aux indemnités leur est maintenu pendant toute la durée de l'interruption, sous réserve de la production d'un certificat médical constatant que l'enfant est temporairement hors d'état de poursuivre ses études (Décision du 10 septembre 1925).

Deuxième condition. — Les études doivent être justifiées par un certificat délivré par le chef d'établissement.

La justification des études par un certificat délivré par le chef d'établissement est prévue par le texte même de la loi du 28 décembre 1923, mais la circulaire du 11 janvier 1924, qui a étendu la notion de « chefs d'établissements » dans les conditions que nous venons d'exposer, a précisé que, lorsque l'enseignement est donné individuellement à l'enfant, les certificats devaient être délivrés par des personnes « possédant notoirement des capacités pédagogiques réelles ».

Les certificats doivent attester que l'enfant consacre, sous la direction du signataire, la majeure partie de son temps à des études déterminées.

Troisième condition. — Les enfants poursuivant leurs études doivent se trouver dans les mêmes conditions que les enfants âgés de moins de 16 ans.

La loi du 28 décembre 1923 n'ayant fait que reculer jusqu'à

21 ans, pour les enfants en cours d'études, la limite d'âge fixée à 16 ans pour les enfants en général, il n'y avait aucune raison de modifier sur les autres points la réglementation en vigueur, telle qu'elle est exposée ci-dessus, et, en particulier, les enfants poursuivant leurs études doivent être effectivement à la charge de leurs parents.

N'a pas été considéré comme remplissant ces conditions un enfant qui poursuivait ses études dans une école où il était attaché en qualité de surveillant d'internat moyennant la nourriture, le logement et une légère rétribution (Décision du 4 septembre 1924).

Mais l'indemnité a été accordée au titre d'un enfant employé moyennant une rémunération mensuelle de 175 francs, dans une recette des finances, en vue de la préparation du concours de commis titulaire (Décision du 4 juillet 1928).

L'enfant qui poursuit ses études a contracté mariage. — Si ce jeune homme se trouve dans les conditions requises ci-dessus, et s'il est bien établi notamment qu'il poursuit effectivement ses études, il ouvrira droit aux indemnités pour charges de famille car l'article 4 de la loi du 28 décembre 1923 ne fait aucune distinction suivant la situation personnelle de famille de l'enfant (Décision du 27 décembre 1929).

Boursiers. — Parmi les bénéficiaires des indemnités pour charges de famille, les boursiers sont peut-être ceux en faveur de qui l'Administration a interprété le plus libéralement les textes en la matière.

La loi du 30 décembre 1913 (1) qui allouait des indemnités spéciales en faveur des enfants de militaires de carrière, excluait formellement les enfants admis, sans avoir à payer pension, dans un établissement de l'Etat, et qui, aux termes de la loi, n'étaient pas à charge.

Dans le projet de loi déposé le 12 septembre 1916, qui devait aboutir au vote de la loi du 7 avril 1917 (2), le Gouvernement déclarait « qu'un souci élémentaire de justice distributrice commandait de tenir compte des bourses ou autres avantages équivalents dont bénéficiaient certaines familles ».

(1) Voir ci-dessus page 16.

(2) Voir ci-dessus page 18 et Annexe n° 2450 Débats parlementaires, Chambre, p. 1321.

Le décret du 18 août 1917, interprétatif de la loi du 4 août 1917, tout en maintenant cette exclusive, accordait l'indemnité aux enfants ne bénéficiant que d'une bourse d'externat.

Le décret du 9 mars 1921 accordait les indemnités à raison d'enfants bénéficiaires de bourses d'enseignement dans la mesure où les dites indemnités excédaient la portion de la bourse afférente à l'entretien de l'enfant.

Par extension de cette réglementation, il avait été admis que les étudiants bénéficiaires de prêts d'honneur (loi du 30 juin 1923, article 138) n'ouvraient que partiellement le droit aux indemnités, une portion du prêt représentant les frais d'entretien.

L'application de ces dispositions donna lieu, en pratique, à mille difficultés et, dans le cas de bourse partielle notamment, la détermination de la portion de la bourse affectée aux frais d'entretien provoqua souvent des contestations.

Aussi le décret du 21 mai 1925, commenté par la circulaire du Ministre des Finances du 29 juin 1925, abrogea-t-il les interdictions de cumul précédemment édictées.

Aux termes de la nouvelle réglementation, toute bourse partielle ou totale dans un établissement d'enseignement peut être cumulée, sans restriction, avec les indemnités pour charges de famille.

Tous les enfants âgés de moins de 21 ans, qui poursuivent leurs études, y compris ceux qui sont admis gratuitement dans un établissement d'enseignement (élèves des écoles normales primaires) et ceux qui bénéficient, soit de bourses totales ou partielles, soit de prêts d'honneur, ouvrent le droit aux indemnités.

Les enfants de troupe même, les élèves boursiers des grandes écoles militaires qui (dans le cas de bourses totales) bénéficiaient non seulement de la gratuité des études, mais de la nourriture, de l'entretien, et, en outre, d'une solde, minime, il est vrai, sont considérés comme entraînant encore une certaine charge pour leurs parents (Lettre du Ministre des Finances du 1^{er} juillet 1927).

Enfants en vacances. — Lorsqu'un enfant a effectivement terminé ses études en juillet, il va de soi que les conditions indispensables pour la délivrance de l'indemnité ne se trou-

vant plus remplies, le paiement de cette indemnité doit cesser aussitôt.

En effet, le paiement de l'indemnité pendant la période des grandes vacances donnerait lieu à des paiements indûs si, lors de la rentrée suivante, l'enfant ne reprend pas ses études. Aussi, une décision du 21 novembre 1927 a-t-elle prévu que, en vue d'éviter des versements ultérieurs, il y a intérêt à suspendre pendant les vacances le paiement de l'indemnité, quitte à rappeler ensuite les sommes dues, sur justification de la reprise des études de l'enfant.

Toutefois, nous devons signaler la situation particulière des élèves des écoles normales d'instituteurs et d'institutrices qui, nouvellement nommés après leur sortie de l'école en juillet, ne touchent leur traitement qu'à partir de leur entrée en fonctions : une décision du 4 août 1925 leur a maintenu le bénéfice des indemnités pendant les vacances.

Une décision du 31 août 1926, par interprétation bienveillante des textes, a également maintenu le droit aux indemnités aux enfants poursuivant leurs études et qui se procurent des ressources par leur travail pendant la période des vacances.

Remarque. — Enfants poursuivant leurs études en pays étrangers.

Le droit aux indemnités leur est acquis dans les mêmes conditions que les enfants demeurant en France (Décision du 31 mars 1926).

IV. Dispositions particulières aux apprentis.

L'enseignement de l'atelier reste toujours la base de la formation professionnelle du jeune ouvrier. C'est à l'atelier, dans la pratique du métier, dans le maniement des outils qu'il se forme.

Or l'apprentissage traverse depuis de nombreuses années une crise grave et le mal n'atteint pas seulement l'industrie : il frappe aussi l'agriculture, surtout à une époque où elle se transforme, où ses applications industrielles se multiplient, et où des industries agricoles, comme les distilleries, les laiteries, se créent de tous côtés dans les campagnes.

La première des causes de la crise d'apprentissage est, sans contredit, le développement inouï du machinisme ; le machi-

nisme, au fur et à mesure qu'il se développait, a entraîné la division du travail de plus en plus grande, et la division du travail a engendré la spécialisation de l'ouvrier.

Il ne saurait donc être question d'apprentissage pour le jeune ouvrier dont la fonction est « de reproduire chaque jour et sans se lasser le même acte et le même geste » (1).

Mais si le développement du machinisme est la principale cause de la crise de l'apprentissage, il existe une autre cause, sociale celle-là, et non moins importante : c'est l'attitude des parents eux-mêmes.

Plus préoccupés de s'assurer un gain qui allègera les charges du ménage que de donner à leurs enfants un métier qui assure leur avenir, les parents, de plus en plus, délaissent les professions qui exigent un sérieux apprentissage et choisissent pour leurs enfants des emplois immédiatement lucratifs.

Enfin, il y a une autre cause, née au cours de la guerre : les usines travaillant pour la défense nationale ont donné des salaires très supérieurs à ceux qui avaient été alloués jusqu'alors ; le recrutement des apprentis a donc été très difficile pour les entrepreneurs privés, et, dans les usines de guerre, l'apprentissage a été très médiocre, car on s'est surtout préoccupé, et cela a été une caractéristique de l'industrie de guerre, de produire vite, mais pas toujours bien.

Ce sont ces considérations qui, lors de la discussion à la Chambre (séance du 18 décembre 1923) du projet de loi tendant à reculer jusqu'à 21 ans, en faveur des enfants poursuivant leurs études, la limite d'âge pour l'attribution des allocations familiales, déterminèrent M. Charles Dumont, député, à demander, dans un amendement, qu'un traitement équivalent fut consenti à l'égard des enfants en apprentissage.

L'amendement fut accepté par le Ministre des Finances qui ajouta toutefois qu'il fallait organiser un contrôle sérieux. A la séance du 22 décembre (2), le rapporteur général, M. Bokanowski, fit adopter le principe de la production d'un contrat d'apprentissage écrit, tel qu'il est prévu par les dispositions du Code du Travail, et c'est ainsi que fut voté le dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 28 décembre 1923, ainsi

(1) Consulter Victor BETTENCOURT. *La crise de l'apprentissage*.

(2) J. O. Débats parlementaires, Chambre, p. 4279.

rédigé : « ouvrent droit aux indemnités jusqu'à l'âge de 18 ans les enfants pour lesquels il aura été passé un contrat écrit d'apprentissage ».

La condition nécessaire pour maintenir jusqu'à l'âge de 18 ans le droit aux indemnités en faveur des apprentis est donc la production d'un contrat écrit d'apprentissage, mais aucune modification n'ayant été apportée par la loi de décembre 1923 aux dispositions générales régissant l'attribution des indemnités, il faut également que les enfants soient effectivement à la charge de leurs parents.

Première condition. — Production d'un contrat d'apprentissage.

Il faut un contrat écrit. Cette nécessité a été affirmée au cours des débats parlementaires, d'abord comme moyen de contrôle, pouvant justifier les droits des parents, mais surtout comme moyen propre à développer la pratique du contrat d'apprentissage.

En effet, l'obligation d'un contrat écrit est un obstacle à l'insouciance des maîtres qui se désintéressent de leurs apprentis, et au débauchage de l'apprenti par les maisons concurrentes.

La rédaction d'un écrit permet de bien faire connaître aux deux parties, patrons et pères ou tuteurs, les conditions dans lesquelles l'enfant est mis en apprentissage, et, en cas de contestations, donne au Conseil des Prud'hommes les possibilités de se prononcer en toute connaissance de cause.

Le contrat doit être rédigé dans les conditions prévues par les articles 1, 2, 3 du Livre I du Code du Travail (Circulaire du Ministre des Finances du 11 janvier 1924).

Aux termes de ces articles, qui viennent d'être modifiés par la loi du 20 mars 1928, le contrat est constaté, soit par acte authentique, soit par acte sous-seing privé, ce dernier acquérant date certaine par les visas des maires, ou, à défaut, des secrétaires des conseils de prud'hommes ou des greffiers de justice de paix.

Toutefois, la production d'un contrat écrit ne suffit pas pour ouvrir le droit aux indemnités. Il faut aussi que les jeunes gens intéressés ne soient pas employés et rémunérés purement

et simplement comme employés ou ouvriers, mais qu'ils poursuivent effectivement un véritable apprentissage (Instruction du Ministre des Finances du 1^{er} juillet 1927).

Il faut, selon la définition même du contrat d'apprentissage, donnée par l'article premier de la loi du 20 mars 1928, qu'il s'agisse de donner à l'enfant une formation professionnelle « méthodique et complète ».

Tel n'est pas le cas, par exemple, d'une jeune fille placée dans un magasin de chaussures en vue d'apprendre la profession de « vendeuse ». En l'espèce, un contrat écrit avait bien été passé, mais une décision du Ministre des Finances, en date du 19 juillet 1928, a refusé l'indemnité considérant, à juste titre, selon notre avis, que cette jeune fille était une employée, et non une apprentie.

Enfants en apprentissage chez leurs parents. — L'article 2 de la loi du 30 mars 1928 stipule que si le père, la mère ou le représentant d'un mineur entendent l'employer comme apprenti, ils sont obligatoirement tenus d'en faire la déclaration au secrétariat du Conseil des Prud'hommes ou, à défaut, au greffe de la justice de paix de leur résidence, et cette déclaration est assimilable, dans tous ses effets, à un contrat écrit d'apprentissage.

L'attribution des indemnités pour charges de famille pour des enfants en apprentissage chez leurs parents est donc subordonnée à la production du récépissé de cette déclaration.

Enfants en apprentissage en pays étrangers. — Ces enfants sont traités comme ceux en apprentissage en France (Décision du Ministre des Finances en date du 31 mars 1926).

Dispositions particulières à l'agriculture

Au cours des débats parlementaire, M. Monicault, député, et M. Manger, sénateur (1), firent observer que le contrat d'apprentissage pouvait très bien s'appliquer à la formation professionnelle d'un enfant placé chez un agriculteur, mais qu'il n'était pas d'usage de passer un contrat écrit dans l'agriculture.

Les apprentis agricoles allaient-il être désavantagés? Le

(1) J. O. Débats parlem., Chambre, 1923, p. 4388, Sénat, 1923, p. 2110.

Ministre des Finances répondit que les cas d'espèce seraient réglés conformément aux coutumes locales.

Il résulte de cette déclaration que les jeunes gens qui se destinent à l'agriculture peuvent ouvrir le droit aux indemnités pour charges de famille, en l'absence de tout contrat écrit d'apprentissage, lorsque ce contrat n'est pas usité dans la région où ils habitent.

Toutefois, les indemnités sont refusées :

a) Si l'absence du contrat résulte de la volonté de l'une ou l'autre des parties de ne pas assurer les obligations qu'il comporte normalement, notamment celles relatives à la durée de l'apprentissage.

b) Si l'apprentissage n'a pas réellement pour but de donner à l'enfant la connaissance et la pratique complète de la profession d'agriculteur (décision du 15 janvier 1928).

Nous devons ajouter, d'ailleurs, que l'existence du contrat d'apprentissage, dans l'agriculture, n'a pas encore été consacrée législativement. La loi du 20 mars 1928, relative à l'organisation de l'apprentissage, dans la définition du contrat d'apprentissage qu'elle donne en son article premier, ne vise en effet que « les chefs d'établissements industriels ou commerciaux, les artisans et les façonniers ».

Deuxième condition. — L'enfant doit être effectivement à la charge de ses parents.

Ainsi que nous l'avons exposé plus haut, cette deuxième condition résultait du maintien, par la loi du 28 décembre 1923, des conditions générales d'attribution ; mais, comme pour les enfants poursuivant leurs études, l'Administration allait faire preuve de la plus grande bienveillance.

Dans une circulaire du Ministre des Finances du 4 janvier 1924, étaient exclus du droit aux indemnités les apprentis recevant en espèce ou en nature une rémunération leur permettant de couvrir une part importante de leurs besoins essentiels, rémunération dont le taux avait été fixé approximativement à 100 francs par mois, étant entendu toutefois que si l'apprenti était nourri gratuitement, on ne saurait le considérer, quel que fut le montant de son salaire, comme étant à la charge de ses parents.

Mais cette mesure, dont l'application avait soulevé en pratique de nombreuses difficultés, parut inopportune, lorsque le décret du 21 mai 1925 (1) vint admettre le cumul sans restriction des indemnités avec les bourses totales ou partielles dans les établissements d'enseignement ; aussi, par analogie avec les mesures prises en faveur des boursiers, une instruction du Ministre des Finances du 1^{er} juillet 1927, précisa qu'il y avait lieu de considérer les apprentis âgés de moins de 18 ans quel que soit le taux de leur rémunération, comme constituant une charge pour leurs parents, et comme susceptibles d'ouvrir droit aux indemnités pour charges de famille.

Mesures de contrôle de l'attribution des indemnités aux enfants poursuivant leurs études ou mis en apprentissage.

Les agents qui perçoivent des indemnités pour charges de famille, au delà de la limite d'âge, du fait d'enfants poursuivant leurs études ou placés en apprentissage, doivent spontanément aviser l'Administration dont ils dépendent, du jour où, pour une cause quelconque (cessation des études ou de l'apprentissage, accomplissement de la dix-huitième ou de la vingt-et-unième année, etc.) les enfants cessent d'ouvrir droit aux indemnités.

Les agents qui omettent d'accomplir cette formalité percevraient ainsi des sommes auxquelles ils n'ont plus droit, encourraient non seulement des sanctions disciplinaires, mais, en outre, des responsabilités pénales. (Circulaire du Ministre des Finances en date du 11 janvier 1924).

La dite circulaire prescrit en outre à chaque service, la constitution de répertoires contenant, pour chaque agent, les noms, la date de naissance, et éventuellement la situation de chacun des enfants qui sont à sa charge.

(1) Voir ci-dessus page 52.

CHAPITRE III

RÈGLEMENT ET PAIEMENT DES INDEMNITÉS

§ 1. — TARIF DES INDEMNITES

L'article 187 de la loi du 13 juillet 1925 a fixé, ainsi qu'il suit, les taux annuels des indemnités pour charges de famille à compter du 1^{er} juillet 1925 :

- 540 francs pour le premier enfant,
- 720 francs pour le second enfant,
- 1.080 francs pour le troisième enfant,
- 1.209 fr. 60 pour le troisième enfant, soit 100 fr. 80 par mois
- 1.260 francs pour chaque enfant à partir du quatrième.

Ces taux ont été relevés de 12 % selon les dispositions du décret du 29 août 1926 (article 2) pris en application de la loi du 3 août 1926, attribuant aux personnels de l'Etat une indemnité provisoire de 12 % à dater du 1^{er} août 1926.

Les taux actuels sont donc :

- 604 fr. 80 pour le premier enfant, soit 50 fr. 40 par mois.
- 806 fr. 40 pour le second enfant, soit 67 fr. 20 par mois.
- 1.411 fr. 20 pour chaque enfant à partir du quatrième, soit 117 fr. 60 par mois.

Mais un projet de loi déposé par le Gouvernement le 6 juin 1929, sous le N° 1760, fixe à partir du 1^{er} juillet 1929 les tarifs des indemnités pour charges de famille allouées aux personnels de l'Etat aux chiffres ci-après :

- 660 fr. pour le premier enfant, soit 55 fr. par mois.
- 960 fr. pour le second enfant, soit 80 fr. par mois.
- 1.560 fr. pour le troisième enfant, soit 130 fr. par mois.
- 1.920 fr. pour le quatrième enfant et suivants, soit 160 fr. par mois.

§ 2. — RANG DES ENFANTS

Pour la détermination du taux de l'indemnité, chaque enfant prend rang d'après son ordre de naissance, quels que soient l'âge et la condition de ses aînés ; le décès d'un enfant, en particulier, ne modifie pas le rang de ses puînés, sauf en cas de nouvelle survenance d'enfant. Tel est le principe général

posé par l'article 2 du décret du 9 mars 1921 et que nous nous proposons de développer avec quelques exemples.

1° *L'enfant prend rang d'après son ordre de naissance quel que soit l'âge de ses aînés.*

Supposons un fonctionnaire ayant deux enfants vivants âgés de 17 et 15 ans ; survient un troisième enfant : ce dernier prend le troisième rang et aura, par suite, droit aux indemnités prévues pour le troisième enfant, bien que l'aîné des enfants ait dépassé la limite d'âge normale pour l'allocation.

Les deux enfants du fonctionnaire sont âgés de 15 et 14 ans ; survient un troisième enfant : ce dernier prend le troisième rang : un an après, l'aîné atteindra l'âge de 16 ans, l'allocation à laquelle il ouvre droit sera supprimée : mais le taux des indemnités des deux puînés ne sont pas modifiées ; ses deux frères conserveront les deuxième et troisième rangs.

2° *L'enfant prend rang d'après son ordre de naissance quelle que soit la condition de ses aînés.*

Ceci veut dire que l'enfant prend rang d'après son ordre de naissance quelle que soit la situation des aînés vis-à-vis de l'enfant, ou vis-à-vis des parents et même si les aînés n'ouvraient aucun droit aux indemnités.

Les situations dans lesquelles peuvent se trouver les enfants vis-à-vis des parents ou d'eux-mêmes sont nombreuses ; en voici quelques-unes qui se sont présentées :

a) *Un ouvrier a eu d'un précédent mariage trois enfants âgés de 19, 16, 13 ans. Il se remarie avec une veuve, mère d'un fils âgé de 30 ans. —* Bien que ce fils ne constitue pas pour son beau-père une charge effective, il doit entrer en ligne de compte pour la détermination du rang des autres enfants, il devient l'aîné, prend le rang n° 1 ; et les autres enfants qui, avant le mariage de leur père, avaient les 1^{er}, 2^e et 3^e rangs, ouvrent respectivement droit aux indemnités prévues pour les 2^e, 3^e et 4^e enfants (Décision du Ministre des Finances du 9 mai 1925).

b) *Un fonctionnaire avec deux enfants de 1 et 3 ans recueille un orphelin de 8 ans. —* L'orphelin devient l'aîné ; les deux enfants du fonctionnaire prennent les 2^e et 3^e rangs (Décision du 17 octobre 1925).

c) *Un fonctionnaire veuf, père d'un enfant de 5 ans, épouse une veuve avec trois enfants âgés de 23, 20 et 14 ans. — Les deux enfants ayant droit aux indemnités prennent les 3^e et 4^e rangs.*

d) *Un agent divorcé, père de deux enfants de moins de 16 ans, épouse une femme divorcée, mère de deux enfants. — Ces quatre enfants prennent rang pour le calcul du taux des indemnités d'après leur ordre de naissance, sans distinction de paternité, à condition bien entendu que les enfants du précédent mariage se trouvent réellement à la charge de l'agent (Décision du Ministre des Finances du 10 septembre 1925 et 18 avril 1929).*

e) *Un fonctionnaire recueille une sœur orpheline et infirme âgée de 30 ans et a trois enfants âgés de 25, 21 et 14 ans. — L'orpheline devient l'aînée, elle ouvre droit à l'indemnité afférente à une premier enfant et le fils de 14 ans passe du 3^e au 4^e rang, ouvrant droit à l'indemnité prévue pour le quatrième enfant (Décision du Ministre des Finances du 12 janvier 1928).*

f) *Fonctionnaire père de deux enfants âgés de 31 et 15 ans à la date du 1^{er} avril 1928.*

L'enfant de 15 ans ouvre droit au taux du deuxième enfant, bien que son aîné ait atteint sa majorité antérieurement à la promulgation de la loi du 18 octobre et ne se trouve plus effectivement à la charge de son père (Décision du 8 août 1928).

3^e *Détermination du rang des enfants à la suite du décès de l'un d'entre eux.*

D'après la réglementation antérieure au décret du 9 mars 1921, le décès d'un enfant entraînait la modification du rang de ses puînés. Lorsque, dans une famille comprenant trois enfants, le second venait à mourir, le troisième enfant devenu le second par suite de la disparition de l'un de ses aînés, n'ouvrait alors droit qu'à l'indemnité prévue pour le deuxième enfant.

La réglementation actuelle au contraire, a voulu éviter une réduction du taux de l'indemnité payée pour un enfant lorsqu'un de ses aînés vient à mourir : elle dispose que le décès de cet enfant ne modifie pas le rang de ses puînés, c'est-à-dire

que, dans l'exemple ci-dessus, le troisième enfant conservera le 3^e rang et continuera à ouvrir le droit à l'indemnité fixée pour le troisième enfant, tant qu'un nouvel enfant ne sera pas survenu. Si cet événement vient à se réaliser, chaque enfant reprend alors son rang réel d'après son âge et non plus d'après l'ordre des naissances (Lettre du Ministre des Finances du 28 mai 1921).

Mais le reclassement se borne en fait à une rétrogradation d'un seul échelon, sans entraîner le reclassement simultané à leur rang normal de tous les enfants survivants.

Soit en effet une famille de trois enfants dont le premier vient à mourir, le rang des puînés n'est pas modifié, c'est-à-dire que :

Le deuxième enfant conserve le n° 2 ;

Le troisième enfant conserve le rang n° 3.

S'il survient un quatrième enfant :

Le deuxième enfant reprend le rang n° 1 ;

Le troisième enfant reprend le rang n° 2 ;

Le quatrième enfant prend le rang n° 3.

La rétrogradation n'est donc que d'un échelon.

La même procédure est appliquée dans le cas de survenance d'un enfant après décès de deux ou plusieurs de ses aînés.

Soit une famille de six enfants dont les trois aînés viennent à mourir, les quatrième, cinquième et sixième enfants conservent ces rangs pour la détermination du taux des indemnités, c'est-à-dire que :

Le cinquième — — — n° 5 ;

Le quatrième enfant conserve le rang n° 4 ;

Le sixième — — — n° 6.

S'il survient un septième enfant :

Le quatrième enfant reprend le rang n° 3 ;

Le cinquième — — — n° 4 ;

Le sixième — — — n° 5 ;

Le septième — prend le rang n° 6

et ainsi de suite.

De cette manière, le père de famille ne subit jamais aucune diminution dans l'ensemble des sommes touchées à titre d'indemnités pour charges de famille lorsqu'un ou plusieurs de

ses enfants sont décédés et qu'il survient un nombre égal de naissances (Décision du 12 janvier 1928).

Remarque. — La réglementation prévue par l'art. 2 du décret du 9 mars 1921 ne s'applique que lorsque les puînés sont vivants au moment où se produit le décès.

Un exemple fera comprendre plus aisément cette disposition :

Supposons le cas d'un fonctionnaire marié, de son mariage sont nés trois enfants : l'aîné, Primus, en 1920, le cadet, Secundus, en 1925 mais décédé la même année, le troisième, Tertius, né en 1926. Les deux enfants actuellement vivants, Primus et Tertius, ne peuvent ouvrir droit aux indemnités que pour celles afférentes à un premier et deuxième enfant, car Tertius, né en 1926, n'était pas vivant lorsque Secundus est mort et n'a, à aucun moment, occupé un autre rang que le deuxième. (Décisions du Ministre des Finances du 16 juillet 1926 et 4 août 1928).

Enfant mort-né. — Du fait qu'un enfant est mort-né, il n'a jamais ouvert droit aux indemnités pour charges de famille. Il ne peut donc entrer en ligne de compte pour la détermination du rang des survivants (Décision du Ministre des Finances du 27 juillet 1928).

Enfants morts pour la France. — Les enfants morts pour la France, sans ouvrir personnellement le droit aux indemnités, sont considérés comme étant toujours vivants pour fixer le rang des autres enfants donnant droit aux indemnités (article 2 du décret du 9 mars 1921).

Reprenons l'exemple cité plus haut d'une famille de trois enfants dont le premier vient à mourir. Qu'il soit ou non mort pour la France, le rang des puînés n'est pas modifié, c'est-à-dire que :

Le deuxième enfant conserve le rang n° 2 ;

Le troisième enfant conserve le rang n° 3.

Mais, s'il survient un quatrième enfant, l'enfant mort pour la France est considéré comme toujours vivant, le rang des enfants sera alors le suivant :

Premier enfant (mort pour la France) conserve pour ordre le rang n° 1 ;

Deuxième enfant conserve le rang n° 2 ;

Troisième — — — — — n° 3 ;

Quatrième enfant prend le rang n° 4.

Le quatrième enfant prend le rang n° 4, alors que dans le cas ordinaire, il prendrait le rang n° 3.

§ 3. — LIQUIDATION ET PAIEMENT DES INDEMNITÉS

Les indemnités pour charges de famille sont payables par mois et à terme échu en même temps que le traitement ou le salaire des ayants-droit, sur un seul état d'émargement et donnent lieu à un acquit unique.

Les indemnités sont décomptées à raison du 1/25^e de leur montant mensuel, par journée de travail, pour les agents payés à la journée, ou à la semaine, sans que le total pour la période du mois, soit supérieur à leur taux mensuel ; au mois de février, les agents reçoivent en entier le montant mensuel de l'indemnité, s'ils ont travaillé tous les jours ouvrables du mois.

Les indemnités sont décomptées à raison de 1/12^e de leur montant annuel pour les agents payés au mois, mais pour ceux entrés dans l'Administration ou sortis au cours d'un mois, ou ceux dont le traitement a été supprimé pendant une partie du mois, les indemnités sont décomptées à raison de 1/30^e du montant mensuel des dites indemnités.

Les indemnités sont liquidées d'après la situation des agents et de leurs enfants au premier jour du mois et dans les mêmes conditions que le traitement dont elles suivent le sort (Article 2 du décret du 9 mars 1921).

Il s'ensuit que lorsque survient un changement, une distinction doit être faite, suivant qu'il s'agit des enfants ou de l'agent lui-même.

1° *Changement dans la situation des enfants*

Les indemnités sont liquidées d'après la situation de ces enfants au premier jour du mois.

Un enfant né le premier jour du mois existe à cette date, et ouvre par conséquent le droit aux indemnités pour le mois entier ; mais un enfant né au cours du mois et qui, par suite, n'existait pas au premier jour du mois, n'ouvre le droit aux indemnités qu'à partir du premier jour du mois suivant.

Par contre, l'indemnité sera accordée pour le mois entier à un enfant décédé le premier jour d'un mois, puisqu'il existait ce jour-là, bien que mort dans la même journée (Décisions du 6 août 1926 et 26 octobre 1928). Et *a fortiori*, un enfant décédé au cours du dit mois ouvre droit à l'indemnité pour tout le mois, parce qu'il était encore vivant le premier jour du mois (Décision du Ministre des Finances du 26 octobre 1928).

2° Changement dans la situation de l'agent

Lorsqu'un changement affecte la situation de l'agent lui-même, l'indemnité suit alors le sort du traitement, c'est-à-dire qu'elle est acquise au fonctionnaire le jour même de son entrée en fonctions, sauf toutefois pour les agents auxiliaires (1). Elle est supprimée, en cas de décès du fonctionnaire, par exemple, le lendemain du jour du décès, comme le traitement (décret du 9 mars 1921, article 2), c'est-à-dire qu'on tient compte pour la liquidation des indemnités, du changement survenu dans la situation de l'agent, non pas en remontant au premier jour du mois, mais à partir du jour même où s'est produit le changement.

Paiement des indemnités à la femme du fonctionnaire

Les indemnités, nous venons de le voir, sont payées au fonctionnaire en même temps que son traitement, mais une loi récente (loi du 30 mars 1929, article 50) a prévu que, dans deux cas bien déterminés, la femme du fonctionnaire serait autorisée à percevoir les indemnités pour charges de famille au lieu et place de son mari :

1° Lorsque, à la suite d'un jugement de séparation de corps ou de divorce, la garde des enfants lui aura été confiée ;

2° Dans le cas où, en vertu de la loi du 7 février 1924,

(1) Voir page 26.

réprimant le délit d'abandon de famille, elle aura obtenu, même au cours du mariage, une pension alimentaire.

Aux termes d'une circulaire du Ministre des Finances, en date du 14 mai 1929, la femme qui invoque le bénéfice de l'article 50 de la loi du 30 mars 1929, doit être invitée à produire à l'Administration qui emploie le mari un extrait du jugement qui lui a confié la garde des enfants. Sur le vu de cet extrait, l'ordonnateur suspend, à dater du premier mois suivant celui au cours duquel la demande aura été faite, le paiement des indemnités pour charges de famille précédemment allouées au mari. Ces indemnités sont dès lors mandatées chaque mois au nom de la femme, soit, s'il s'agit d'une femme fonctionnaire, par l'Administration dont elle relève, et dans ce cas l'intéressée doit produire à son Administration le certificat de suspension de paiement délivré par l'Administration qui emploie le mari, soit, s'il s'agit d'une femme non fonctionnaire, par l'Administration qui emploie le mari.

Bien entendu, c'est à la femme qu'incombe la charge dans les cas de l'espèce, de produire toutes les justifications nécessaires à l'attribution des indemnités dans les conditions exposées ci-dessus au chapitre « Enfants ouvrant le droit aux indemnités ».

Remarque. — La réglementation prévue par l'article 50 de la loi du 30 mars 1929 a voulu mettre fin aux difficultés qui se produisaient dans le paiement des indemnités lorsque le mari et la femme étaient tous deux agents de l'Etat.

Les indemnités pour charges de famille sont, nous l'avons vu, attribuées aux fonctionnaires en raison des enfants auxquels ils doivent les aliments en vertu du Code civil (art. 2 du décret du 9 mars 1921). D'autre part, selon une disposition dudit décret, que nous étudierons plus loin au chapitre des « Cumuls », lorsque deux époux sont fonctionnaires publics, il ne leur est attribué qu'une seule indemnité pour chacun des enfants, le soin de mandater l'indemnité incombant dans ce cas à l'Administration qui emploie le mari.

Il résultait de la combinaison de ces deux textes qu'en cas de divorce ou de séparation de corps de deux époux fonctionnaires publics, les indemnités familiales devaient continuer

à être allouées au mari, même si la charge des enfants ne lui avait pas été confiée, parce qu'il continuait toujours de devoir des aliments à ses enfants.

Cette réglementation qui constituait la seule application correcte des dispositions des lois et règlements concernant la matière, pouvait, cependant, lorsque le divorce ou la séparation avaient été prononcés aux torts exclusifs du mari, sembler contraire à l'équité.

Il fallait toutefois considérer que le père était généralement tenu de servir à son ex-épouse une pension alimentaire fixée d'après l'art. 503 du Code civil, à proportion de ses facultés et représentant sa part contributive à l'entretien des enfants.

Or, certains tribunaux, insuffisamment informés, déterminaient le montant de cette pension sans tenir compte du fait que les indemnités pour charges de famille devaient continuer d'être servies au père.

Les indemnités constituant un avantage relativement important (1), de nombreuses réclamations étaient adressées à l'Administration qui ne pouvait répondre qu'en rappelant les prescriptions du décret du 9 mars 1921, évoquées ci-dessus et en invitant les intéressés à s'adresser, le cas échéant, aux tribunaux compétents aux fins de révision du taux de la pension alimentaire mise à la charge de l'ex-conjoint.

Afin de rendre moins fréquentes ces réclamations, le ministre des Finances, dans une lettre du 17 juillet 1924, avait demandé au ministre de la Justice de rappeler aux magistrats que les indemnités pour charges de famille constituaient un avantage réservé au père fonctionnaire, et qu'il y avait toujours lieu de les comprendre parmi les ressources servant de base pour le calcul de la pension alimentaire mise à sa charge.

Mais la recommandation faite aux tribunaux était assez souvent inopérante. Il convenait donc de modifier sur ce point la législation actuelle, c'est ainsi que fut introduit dans la loi du 30 mars 1929 l'art. 50 dont nous avons étudié ci-dessus les dispositions, dispositions qui sont absolument générales, c'est-à-dire ne font aucune distinction suivant que la femme

1) Voir page 59 les tarifs en vigueur.

qui sollicite le bénéfice des indemnités est fonctionnaire ou non.

Prescription.

Quelle est la prescription à opposer aux réclamations pour paiement des allocations familiales ?

Les indemnités pour charges de famille suivant en principe le sort du traitement, il semble que leur prescription doit être la même que celle qui régit le traitement.

Or, en vertu de l'art. 2.271 du Code civil, l'action des agents payés à la journée pour le paiement de leurs journées, fournitures et salaires, se prescrit par six mois, tandis que l'action des agents et employés payés au mois se prescrit, au contraire, par cinq ans seulement, conformément aux dispositions de l'art. 1277 du Code civil.

Les personnels ouvriers seraient donc traités moins libéralement que les autres agents de l'Etat.

Nous estimons que le principe d'après lequel les indemnités suivent le sort du traitement, ne saurait être retenu en matière de prescription, et nous trouvons à l'appui de cette thèse deux arguments tirés l'un et l'autre du Code civil.

Les indemnités pour charges de famille ont un caractère alimentaire certain et qui a été reconnu au cours des débats devant le Parlement. Or l'art. 2277 du Code civil prévoit une prescription de cinq ans pour les arriérages de pension alimentaire.

Il semble que par extension, on puisse considérer que les indemnités familiales qui répondent au même but puissent aussi bénéficier de la même prescription.

Mais un argument plus décisif peut-être, tiré des dispositions du quatrième alinéa de l'art. 2277, aux termes duquel « se prescrit par cinq ans tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts ».

Les indemnités pour charges de famille étant payables par mois pour tous les agents, qu'ils soient à salaire journalier ou à traitement mensuel (art. 2 du décret du 9 mars 1921), rentrent donc, à notre avis, dans la catégorie des paiements visés par l'art. 2277, c'est-à-dire que ces indemnités ne peuvent se prescrire que par cinq ans, sans qu'il y ait lieu de

considérer si le traitement ou le salaire proprement dit de l'agent se prescrivent par la même durée ou par une durée moindre.

Signalons à ce propos que les traitements des agents des Contributions indirectes se prescrivent par deux ans, en vertu des dispositions de l'art. 50 du décret du Premier Germinal, an VIII.

La question s'étant posée de savoir s'il y avait lieu de faire application de la même prescription en matière d'indemnités pour charges de famille, l'Administration a répondu par l'affirmative tout en envisageant l'abrogation, par une loi, de cette prescription particulière (Lettre du Ministre des Finances du 2 mars 1929.)

L'adoption de la thèse exposée ci-dessus rendrait inutile le dépôt du projet de loi envisagé.

§ 4. — INSAISSABILITE DES INDEMNITES

L'insaisissabilité des indemnités pour charges de famille a été consacrée expressément par la loi même du 18 octobre 1919 (art. 11), qui instituait d'une façon définitive le régime des allocations familiales en faveur des agents de l'Etat.

La loi du 18 octobre 1919 ne faisait d'ailleurs que reproduire les dispositions de l'art. 7 de la loi du 22 mars 1918, qui prévoyait déjà que les taux des suppléments temporaires de traitement pour enfants ne seraient pas soumis aux effets des saisies-arrêts.

Le législateur voulait ainsi reconnaître le caractère alimentaire des allocations familiales accordées aux fonctionnaires de l'Etat, mais ce caractère a été reconnu un peu plus tard d'une façon générale à toutes les indemnités pour charges de famille allouées tant dans les services publics que dans le commerce et l'industrie privée, par le vote de la loi du 27 juillet 1921, qui a modifié les articles 61 à 73 du Livre premier du Code du Travail, relatifs à la saisie-arrêt et à la cession des salaires et petits traitements.

Mais si les indemnités pour charges de famille ne peuvent être saisies par les créanciers ordinaires, elles restent saisissables pour les dettes alimentaires prévues par les articles 203

et suivants du Code civil, en vertu des dispositions de l'art. 61, *in fine*, et de l'art. 63 du Code du Travail. Cette exception est parfaitement justifiée, car les indemnités pour charges de famille sont d'ordre alimentaire et les saisies prévues par les art. 203 et suivants du Code civil sont précisément des saisies d'ordre familial, permettant d'exercer les droits de la famille à l'encontre de ceux qui n'y mettent pas suffisamment de bonne volonté.

§ 5. — CUMUL DES INDEMNITES

Le cumul des indemnités peut se produire de deux façons : soit lorsque le même enfant ouvre droit à plus d'une indemnité pour charges de famille, soit lorsque le même enfant ouvre droit aux indemnités pour charges de famille proprement dites et à des allocations diverses présentant le même caractère alimentaire.

Nous étudierons successivement ces deux catégories de cumuls.

Cumul d'indemnité pour charges de famille ouvertes au titre d'un même enfant.

Un même enfant peut ouvrir droit à plusieurs indemnités pour charges de famille ; ce cas se présente lorsqu'un agent remplit plusieurs fonctions publiques ou lorsque son conjoint est également agent d'un service public.

Fonctionnaire remplissant plusieurs fonctions publiques.
— Il va de soi que cet agent ne peut recevoir qu'une seule indemnité pour chacun de ses enfants (Décret du 9 mars 1921, article premier). Dans ce cas, l'ordonnancement de l'indemnité appartient à l'Administration qui mandate le traitement principal. (Lettre du ministre des Finances du 12 mai 1921.)

Fonctionnaire dont le conjoint est également fonctionnaire.
— Le principe est absolu : lorsque le mari et la femme sont tous deux fonctionnaires, il ne peut être attribué qu'une seule indemnité pour chacun de leurs enfants, et cette indemnité est mandatée par l'administration qui emploie le mari. (Décret du 9 mars 1921, art. 2.)

Mais il peut arriver que l'un des conjoints, tout en étant

fonctionnaire, ne soit pas un fonctionnaire de l'Etat proprement dit.

Parfois aussi, le mari est en congé sans traitement ou avec un traitement réduit. Enfin, les deux conjoints peuvent être divorcés ; tout autant de situations qui vont être examinées successivement.

1° *Le mari et la femme sont tous les deux agents de l'Etat, ou le mari seul est agent de l'Etat, la femme est agent d'un département, d'une commune, d'un établissement public, d'une colonie, d'un pays de protectorat.* — C'est le cas général, prévu par l'article 2 du décret du 9 mars 1921 : une seule indemnité est allouée au profit du mari.

2° *La femme est agent de l'Etat, le mari est agent d'un département, d'une commune, d'un établissement public, d'une colonie, d'un pays de protectorat.* — Le mari seul perçoit l'indemnité (art. 2 du décret du 9 mars 1921), mais la femme peut, le cas échéant, recevoir un complément d'indemnité égal à la différence entre le taux appliqué par l'Etat et le taux appliqué par l'Administration qui emploie le mari. (Décision du ministre des Finances du 12 septembre 1924.)

3° *L'un des conjoints est agent de l'Etat, l'autre agent d'un organisme pour lequel les dépenses pour attribution d'allocations familiales demeurent en fait à la charge de l'Etat, du département ou toute autre des collectivités énumérées ci-dessus.* — L'interdiction de cumul est formelle : si la collectivité se trouve amenée directement ou indirectement à supporter en tout ou partie les dépenses correspondant aux charges que comporte l'attribution d'indemnités pour charges de famille au personnel de l'organisme, le mari seul perçoit les indemnités. (Art. 2 du décret du 9 mars 1921.)

Cette règle doit être appliquée notamment lorsqu'un des deux conjoints fait partie d'un réseau de chemin de fer d'intérêt général ou d'intérêt local.

En effet, les dépenses afférentes au paiement des indemnités pour charges de famille aux agents de ces réseaux, soit qu'elles augmentent l'insuffisance de recettes à couvrir par la garantie d'intérêts, soit qu'elles soient portées au débit du compte spécial institué par la loi du 10 janvier 1919, sont suscepti-

bles de rester à la charge de l'Etat. Dans ces conditions, l'Etat se trouverait payer, en fait, deux indemnités à raison du même enfant, ce qui est contraire au principe posé par l'art. 2 du décret du 9 mars 1921. (Lettre du ministre des Finances du 12 mai 1921, art. 2.)

Cette règle a été appliquée également lorsque l'un des conjoints était dans une des situations ci-après : agent de la Compagnie des Eaux ou du Gaz de Paris, agent du Crédit municipal de Paris, de la Compagnie des Transports en commun de la Région parisienne, ouvrier des Moulins de la Ville de Paris, employé du Métro ou du Nord-Sud. (Décision du 19 septembre 1927.)

Une décision du 19 décembre 1925 a refusé le cumul en faveur d'une ouvrière de la Manufacture des Tabacs de Bordeaux, dont le mari était employé à la Compagnie des Tramways de cette ville, car la Ville de Bordeaux supporte une part des charges incombant à la compagnie.

Une décision du 16 février 1928 a refusé également le cumul en faveur d'une ouvrière de la Manufacture des Tabacs de Nantes, dont le mari était employé à la Compagnie du Gaz de cette ville ; la compagnie versant à la ville une redevance calculée sur les recettes nettes de l'exploitation, l'Administration a admis que les dépenses résultant de l'attribution d'indemnités pour charges de famille, pourraient de ce fait demeurer en partie à la charge de la commune.

Par contre, le cumul a été autorisé en faveur d'une fonctionnaire femme de l'Etat dont le mari est employé à la Banque de France, car les agents de la Banque de France sont rémunérés en dehors de toute intervention de l'Etat ou des collectivités locales. (Décision du 15 mars 1924.)

Mais toutes les fois que le cumul n'est pas autorisé, la femme peut recevoir un complément d'indemnité égal à la différence entre le taux en vigueur dans le service qui l'emploie et le taux appliqué à son mari.

4° *Le mari et la femme se trouvent dans une des situations prévues aux paragraphes 1, 2, 3, ci-dessus, mais le mari est en congé sans traitement.* — Le sort de l'indemnité pour

charges de famille étant lié à celui du traitement, le mari en congé sans traitement ne pourra continuer à percevoir des indemnités qui ne lui sont plus dues.

Mais la femme, sur production d'un certificat émanant de l'administration qui emploie son mari, certificat constatant que ce dernier a cessé momentanément de percevoir les indemnités, pourra recevoir lesdites indemnités à son tour. (Décision ministérielle du 22 janvier 1926.)

5° *Le mari et la femme sont dans l'une des situations prévues aux paragraphes 1, 2, 3 ci-dessus, mais le mari ne perçoit qu'une indemnité réduite.* — C'est le cas de tous les agents qui ne reçoivent qu'une fraction de leur traitement (exemple : congés d'absences non autorisées) ; l'indemnité est réduite dans les mêmes proportions que le traitement. La femme, sur production d'un certificat, peut recevoir une somme égale à la différence entre l'indemnité normale et celle effectivement perçue par le mari. Décisions ministérielle du 24 février 1926 et du 25 janvier 1928.)

6° *Le mari et la femme se trouvent dans l'une des situations prévues aux paragraphes 1, 2, 3 ci-dessus, sont divorcés ou séparés de corps.* — Si le jugement de séparation de corps ou le divorce confie la garde des enfants au père, il est évident que les indemnités pour charges de famille ne peuvent être allouées qu'au mari, mais si la garde des enfants est confiée à la mère, celle-ci est habilitée à recevoir les indemnités au lieu et place du mari, par application des dispositions de l'article 50 de la loi du 30 mars 1929 et dans les conditions que nous avons exposées ci-dessus. (§ III. — Liquidation et paiement des indemnités.)

7° *Le mari et la femme se trouvent dans l'une des situations prévues aux paragraphes 1, 2, 3 ci-dessus, mais la femme a obtenu, au cours du mariage, en vertu de la loi du 7 février 1924, une pension alimentaire au titre des enfants abandonnés par le mari.* — Les indemnités pour charges de famille sont allouées à la femme du fonctionnaire, par application des dispositions de l'article 50 de la loi du 30 mars 1929, et dans les conditions exposées au paragraphe III ci-dessus.

Régularisation des indemnités payées indûment à la femme fonctionnaire du fait du cumul.

Bien que le cumul soit interdit, il arrive que des indemnités sont perçues indûment par la femme du fonctionnaire.

Les sommes ainsi allouées doivent obligatoirement être reversées au Trésor. Toutefois, si la situation personnelle des intéressés le justifie, il est d'usage de leur accorder de larges facilités de libération.

Quant au mari, une décision du ministre des Finances en date du 20 juin 1925, a estimé que le remboursement pourrait lui être réclamé en qualité de chef de famille.

Cumul des indemnités pour charges de famille avec d'autres allocations présentant le même caractère alimentaire.

Un même enfant peut ouvrir droit aux indemnités pour charges de famille proprement dites et à diverses allocations ayant le même caractère alimentaire.

Les indemnités et les allocations peuvent-elles se cumuler ? Un principe d'ordre général s'oppose à ce qu'une même personne puisse toucher, à deux titres différents, deux indemnités répondant aux mêmes besoins : un pareil cumul serait manifestement excessif. Nous verrons pourtant en étudiant les divers cas qui peuvent se présenter, que parfois le cumul a été autorisé.

1° *Cumul avec les allocations attribuées aux pupilles de la Nation.* — L'article 11 de la loi du 27 juillet 1917 instituant les pupilles de la Nation, prévoit que des subventions peuvent être accordées aux particuliers gardiens de pupilles ; si le particulier est un agent de l'Etat, il pourra cumuler ces subventions avec les indemnités pour charges de famille allouées au titre des pupilles recueillis. (Lettre du ministre des Finances du 12 mai 1921, art. 3.)

2° *Cumul avec les indemnités journalières prévues par la loi du 14 juillet 1905.* — La loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux infirmes prévoit l'allocation d'indemnités journalières en faveur de ces derniers qui peuvent par ailleurs, ouvrir droit aux allocations familiales s'ils sont à la charge d'un agent de l'Etat.

En principe, rien n'interdit le cumul de ces diverses indem-

nités, mais il appartient au service utilisant l'agent d'en aviser le maire de la commune intéressée lequel appliquera, le cas échéant, l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 qui prévoit que lorsque l'invalidé possède des ressources, la quotité de l'allocation peut être diminué du montant de ces ressources. (Décision du ministre des Finances en date du 9 mai 1925.)

3° *Cumul avec les allocations aux familles nombreuses prévues par la loi du 14 juillet 1913.* — La loi du 14 juillet 1913 (*Journal officiel* du 16 juillet), a organisé un service d'assistance aux familles nombreuses, obligatoire pour les départements, avec la participation des communes et de l'Etat. Dans l'état actuel de la législation, rien ne s'oppose à ce que les agents de l'Etat bénéficiaires de l'indemnité pour charges de famille perçoivent en outre les allocations d'assistance aux familles nombreuses prévues par la loi du 14 juillet 1913.

Mais un agent de l'Etat, bénéficiant d'un traitement ou salaire au moins égal au minimum d'existence, traitement ou salaire auquel s'ajoutent les indemnités pour charges de famille, peut en principe être considéré comme disposant de ressources suffisantes et, de ce fait, n'est généralement pas susceptible d'être admis au bénéfice des allocations aux familles nombreuses instituées par la loi de 1913.

Il a d'ailleurs été entendu, à la suite d'un accord intervenu en 1920 entre les ministres des Finances et du Travail, que l'attention des départements et des communes serait attirée sur le caractère abusif que pouvait présenter, dans la plupart de ces cas, le cumul de ces avantages, et qu'il appartiendrait aux préfets de poursuivre le redressement des errements abusifs constatés.

(Décisions du ministre des Finances des 26 juillet 1922 et 28 décembre 1926.)

4° *Cumul avec les allocations prévues par la loi du 22 juillet 1923 d'aide nationale aux familles nombreuses.* — La loi du 22 juillet 1923 (*Journal officiel* du 2 août 1923), attribue à toute famille de nationalité française et résidant en France, qui compte plus de trois enfants vivants, légitimes ou légitimés, de moins de treize ans, une allocation annuelle servie

par l'Etat, pour chaque enfant de moins de treize ans, au-delà du troisième.

Selon les dispositions de l'article 3 de ladite loi, ces allocations ne se cumulent pas avec les indemnités allouées pour charges de famille, à leur personnel, civil ou militaire, par l'Etat, les départements, les communes, les établissements et Services publics.

5° *Cumul avec les rentes allouées à un enfant au titre de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail.* — Si la rente est servie à l'enfant à l'occasion d'un accident mortel survenu à son père ou à sa mère, dans les conditions prévues au paragraphe b de l'article 3 de la loi de 1898, cette rente revêt le caractère d'une pension alimentaire et ne peut se cumuler avec l'indemnité pour charges de famille qui pourrait être attribuée à la mère ou au père survivant (1).

S'il s'agit d'un accident survenu à l'enfant lui-même, la rente constitue une réparation de l'invalidité et elle peut se cumuler avec l'indemnité. (Décision du ministre des Finances du 26 décembre 1924.)

6° *Cumul avec les majorations de pension accordées par la loi du 31 mars 1919.* — L'article 11, paragraphe 2 de la loi du 18 octobre 1919 (2), stipulait que les agents de l'Etat bénéficiaires des articles 13 et 19 de la loi du 31 mars 1919, ne pouvaient prétendre aux indemnités pour charges de famille que dans la mesure où ces indemnités excédaient le montant des majorations de pension pour enfants, prévues par ladite loi, majorations et indemnités paraissant avoir le même caractère alimentaire.

Or les indemnités et les majorations de pension ne font pas double emploi : les indemnités sont un traitement accessoire octroyé aux fonctionnaires en exercice, en raison des services effectifs et actuels qu'ils rendent, sans aucun rapport avec leurs services antérieurs.

Les majorations pour enfant possèdent également ce caractère accessoire, mais avec cette différence essentielle qu'elles sont ajoutées à la pension, et revêtant à ce titre le même aspect sous lequel elles doivent être envisagées, de réparation

(1) Voir page 105

(2) Voir page 23.

intangible et sacrée, intégralement due aux victimes de la guerre.

Ce sont ces considérations qui provoquèrent le vote de la loi du 20 juillet 1922 autorisant à partir du 1^{er} janvier 1922 les agents de l'Etat à cumuler sans restriction les majorations de pensions pour enfants accordées par les articles 13, 19 et 20 de la loi du 31 mars 1919 et les indemnités pour charges de famille.

7° *Cumul avec les majorations de pension pour enfants prévues par les lois du 14 avril 1924 et du 21 mars 1928.* — Les retraités ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans bénéficient, par application des dispositions de l'article 2, paragraphe 4 de la loi du 14 avril 1924, et de l'article 5, paragraphe 4 de la loi du 21 mars 1928, d'une majoration de pension de 10 % et de majorations supplémentaires de 5 % pour enfant au-delà du troisième (1).

Supposons qu'un agent de l'Etat, père de trois enfants, prenne sa retraite, alors que le dernier de ses enfants, bien qu'agé de plus de 16 ans, ouvre encore droit à l'indemnité pour charges de famille jusqu'à 18 ou 21 ans, selon qu'il est en apprentissage ou poursuit ses études et que le conjoint du retraité soit également agent de l'Etat. Ce dernier pourra-t-il percevoir l'indemnité au titre du troisième enfant — indemnité qui se cumulerait avec les majorations de pension accordées au retraité ?

Un pareil cumul est interdit par la disposition pénale de l'article 2, paragraphe 4, de la loi du 14 avril 1924, dont le texte, modifié par l'article 63 de la loi de finances du 27 décembre 1927, est ainsi conçu : « Pour un même enfant, cette majoration ne se cumule pas avec l'indemnité pour charges de famille », et par l'article 5, paragraphe 6, de la loi du 21 mars 1928.

Le législateur a considéré qu'un même enfant ne pouvait ouvrir droit simultanément à des indemnités de même nature répondant au même objet.

Remarque. — L'interdiction du cumul est également applicable lorsque les majorations de pension sont servies par des

(1) Voir ci-dessous page 83.

Caisses départementales ou communales. L'article 3 du décret du 9 mars 1921, précisé par l'instruction du 12 mai 1921, s'oppose, en effet, à ce qu'un même enfant puisse ouvrir le droit à plus d'une indemnité ou majoration pour charges de famille, que cette indemnité ou majoration soit servie par une Caisse de l'Etat, d'un *département*, d'une *commune* ou d'un établissement public, pour lequel cette catégorie de dépenses doit en fait demeurer à la charge de l'une des collectivités ci-dessus énumérées. (Décision du ministre des Finances du 13 juin 1929.)

8° *Cumul avec les pensions d'orphelins d'une femme fonctionnaire ou ouvrière de l'Etat.* — Aux termes de l'article 25 de la loi du 14 avril 1924 et de l'article 16 de la loi du 21 mars 1928, les orphelins d'une femme fonctionnaire ou ouvrière de l'Etat ont droit à une pension du chef de leur mère.

Les indemnités pour charges de famille que peut toucher le père survivant, également agent de l'Etat, peuvent-elles se cumuler avec les pensions d'orphelins ?

Ce cumul est interdit par l'article 2 du décret du 24 novembre 1926, lequel ne constitue que l'application du principe d'ordre général, s'opposant à ce qu'un même enfant puisse, à des titres différents, ouvrir droit simultanément à des allocations de même nature répondant au même objet.

Signalons à ce sujet que la Fédération des Fonctionnaires s'élève contre l'interprétation donnée par l'Administration, de l'article 25 susvisé (1).

Elle estime que le droit à pension a été accordé aux orphelins à défaut de la pension réversible de la femme agent de l'Etat sur la tête de son mari. Le législateur de 1924 n'avait pas voulu aller jusqu'à cette réversibilité sur la tête du mari, qui était sollicitée par divers amendements ; il avait simplement voulu retenir que les droits à pension que s'était créés la femme, agent de l'Etat, par les versements des retenues sur son traitement ne devaient pas être totalement perdus pour les orphelins.

Cette pension d'un caractère spécial est donc la propriété des orphelins, propriété qui leur vient de leur mère.

Les indemnités pour charges de famille éventuellement

(1) Voir *Tribune des Fonctionnaires* du 13 juillet 1929.

accordées au père, agent de l'Etat, sont dues à ce dernier pour l'aider à élever ses enfants. Elles ont une destination tout à fait distincte de la pension qui a été prévue par le législateur de 1924 pour les orphelins d'une femme fonctionnaire ou ouvrière de l'Etat, en compensation des versements que celle-ci avait effectués pour la retraite.

Le droit au cumul est donc formel et il convient de le reconnaître en complétant sur ce point l'article 25 de la loi du 14 avril 1924.

Nous approuvons entièrement la thèse de la Fédération des Fonctionnaires ; comme elle, nous estimons que les indemnités pour charges de famille ont un caractère alimentaire, elles sont destinées à tenir compte des charges incombant au chef de famille, les pensions pour orphelins sont au contraire une compensation légitime accordée aux orphelins, les unes et les autres ne répondent donc pas au même objet et il n'y a, par suite, aucune raison valable pour en interdire le cumul.

9° *Cumul avec les pensions temporaires d'orphelins (non de guerre)*. — Les articles 23 de loi du 14 avril 1924 et 14 de la loi du 21 mars 1928, accordent à chacun des orphelins dont le père est décédé en jouissance de pension, ou en possession de droits à pension, jusqu'à l'âge de 21 ans, une pension temporaire égale à 10 % de la pension d'ancienneté ou d'invalidité dont bénéficiait ce fonctionnaire ou qu'il aurait obtenue le jour de son décès, sans que ces pensions temporaires ne puissent au total être inférieures au montant des indemnités pour charges de famille dont le père bénéficierait de leur chef s'il était vivant.

Supposons que la veuve survivante se trouve elle-même au service de l'Etat : aux termes du décret du 24 novembre 1926, il serait abusif de lui permettre de bénéficier, au titre de l'activité, des indemnités qui sont déjà accordées aux enfants sous la forme de pensions temporaires.

Toutefois, comme ces pensions temporaires peuvent se trouver inférieures aux indemnités susceptibles d'être accordées, il a paru équitable de tenir compte de l'excédent de ces dernières sur les pensions temporaires et le paragraphe 3 de l'article premier du décret du 24 novembre 1926 a autorisé l'attribution de cet excédent au conjoint survivant.

Remarque. — L'interdiction de cumul est également applicable lorsque les pensions temporaires sont servies par des caisses départementales ou communales, pour les mêmes raisons exposées plus haut, au paragraphe 7° (Remarque).

10° *Cumul avec les pensions principales d'orphelins de guerre.* — Un enfant orphelin de guerre, titulaire d'une pension spéciale prévue par les articles 16 à 20 de la loi du 31 mars 1919, est recueilli par un agent de l'Etat.

Cet enfant ne peut pas ouvrir droit aux indemnités pour charges de famille, en vertu du principe d'ordre général qui s'oppose à ce qu'un même enfant puisse, à des titres différents, ouvrir droit simultanément à plusieurs indemnités de même nature répondant au même objet, attribuées sur les fonds de l'Etat ou d'une administration publique. (Décisions du ministre des Finances des 28 février 1928 et 15 avril 1929.)

11° *Cumul avec les indemnités allouées par les caisses de compensation ou servies directement par les employeurs.* — En l'état actuel des textes législatifs et réglementaires, rien ne permet de prohiber le cumul des indemnités pour charges de famille servies par l'Etat à un fonctionnaire et des allocations de même nature servies à l'autre conjoint de cet agent par les caisses de compensation de l'industrie ou du commerce.

C'est aux caisses de compensation, dans la plénitude de leur liberté, qu'il appartient de prévoir éventuellement dans leurs statuts si le fait que les deux conjoints travaillent, donne ou non droit aux allocations familiales pour chacun d'eux ou à l'attribution d'une série unique d'allocations familiales. (Décision du 22 juillet 1922.)

Le ministre des Finances ajoute, dans cette dernière décision, que rien ne s'oppose à ce que les directeurs des établissements de l'Etat, fournissent les renseignements qui leur seraient demandés concernant la situation des agents dont les conjoints sont employés par l'industrie privée.

Le cumul est également licite et dans les mêmes conditions que ci-dessus, lorsque les allocations dont l'autre conjoint est bénéficiaire, sont versées directement par l'employeur de ce dernier.

CHAPITRE IV

AVANTAGES DIVERS AUTRES QUE LES INDEMNITES POUR CHARGES DE FAMILLE ACCORDES AUX AGENTS DE L'ETAT CHEFS DE FAMILLE

En dehors des indemnités pour charges de famille, l'Etat a prévu un certain nombre d'avantages spéciaux en faveur des agents chefs de famille ; les uns intéressent tous les agents, les autres sont réservés au personnel féminin qui bénéficie en outre de certaines dispositions ayant en vue la protection de la femme en couches ou l'encouragement de l'allaitement au sein.

I. —AVANTAGES RESERVES A TOUS LES AGENTS

1° *Priorité aux emplois réservés.* — La loi du 30 janvier 1923 (*Journal officiel* du 7 février), en vue de tenir compte des charges de famille pour l'obtention des emplois réservés aux victimes de la guerre, stipule que le degré d'invalidité sera augmenté de 5 % pour chaque enfant mineur de 18 ans ou infirme à la charge, et que les veuves de guerre seront classées d'après le nombre d'enfants mineurs de 18 ans ou d'enfants infirmes à leur charge.

2° *Rapprochement des fonctionnaires mariés.* — Loi du 30 décembre 1921 (*Journal officiel* du 31 décembre), article premier. — Dans toute administration, lorsqu'il a été satisfait aux lois sur les emplois réservés, 25 % des postes vacants au cours de l'année, dans chaque département, sont réservés aux fonctionnaires qui, étrangers au département, sont unis par le mariage, soit à des fonctionnaires du département, soit à des personnes qui y ont fixé depuis plus d'un an leur résidence.

.....

Article 4.— Lorsque le nombre des postes réservés en vertu de l'article premier sera inférieur au nombre des postulants, on tiendra compte pour choisir entre ceux-ci, de l'ancienneté de leur service, du nombre d'années de leur séparation, de la valeur de leurs notes professionnelles *et du nombre de leurs enfants*.

3° *Résidence des perceptions et autres fonctionnaires.* --- Décret du 25 février 1921 (*J. O.* du 27 février), article 32. —

Les demandes de perceptions en résidence dans des villes qui comportent des établissements d'instruction, présentées par des percepteurs n'ayant pas d'enfants à leur charge ne sont acceptées que sous réserve, et le tour de nomination desdits percepteurs peut être passé, lorsque les postes ci-dessus visés sont attribués à un comptable ayant au moins un enfant à sa charge et compris dans le même mouvement.

Par ailleurs, des circulaires ministérielles contiennent différentes recommandations en vue de favoriser les fonctionnaires chargés de famille en ce qui concerne le choix de la résidence.

4° *Exemption des frais scolaires (personnel enseignant).* -- L'exemption des frais d'internat, dans les lycées nationaux, collèges et cours secondaires, précédemment accordée aux enfants et orphelins du personnel de l'enseignement secondaire, a été étendue aux enfants des instituteurs publics, par l'art. 29 de la loi du 13 avril 1900 (*J. O.* du 14 avril) et aux enfants du personnel de l'enseignement public supérieur dont le traitement ne dépasse pas celui d'un professeur titulaire d'université des départements de troisième, deuxième ou première classe, *de un à trois enfants ; au delà, sans limitation de traitement.* (Article 113 de la loi du 31 décembre 1921, modifié par l'article 15 de la loi du 12 avril 1922 (*J. O.* du 21 avril), la loi du 19 décembre 1926 (*J. O.* du 19) et article 57 de la loi du 31 mars 1928 (*J. O.* du 20).

5° *Embauchage et licenciement.* — Dans la plupart des administrations, le classement des candidats aux emplois temporaires, inscrits la même année sur le registre d'embauchage se fait en tenant compte des charges de famille, ceux ayant le plus d'enfants sont appelés les premiers, quelle que soit la

date à laquelle ils ont introduit leur demande, dans le courant de l'année considérée.

Une circulaire interministérielle du 30 mai 1922, relative au licenciement des personnels civils embauchés temporairement dans les divers services de l'Etat, depuis le 2 août 1914, stipule que l'ordre à suivre dans les licenciements, doit être établi en tenant compte des charges de famille donnant droit aux indemnités.

6° *Majorations de pensions.* — Bien que des indemnités spéciales soient accordées aux fonctionnaires chefs de familles nombreuses, il est hors de doute que les enfants constituent pour eux une lourde charge ; aussi le législateur a-t-il estimé qu'il était équitable de compenser, pendant leur vieillesse, les titulaires de pensions, des sacrifices de toute sorte consentis pendant leur activité, pour élever leurs enfants.

La loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires en son article 2, la loi du 21 mars 1928 sur les retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, en son article 5, ont donc prévu que les pensions seraient majorées de 10 % pour tous les agents de l'Etat ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, et que si le nombre des enfants élevés jusqu'à l'âge de 16 ans était supérieur à trois, des majorations supplémentaires de 5 % seraient accordées pour chaque enfant au delà du troisième.

Seuls ouvrent droit à la majoration, les enfants légitimes ou naturels reconnus, sous la condition expresse d'avoir été élevés par le retraité depuis leur naissance jusqu'à l'âge de 16 ans ; sont donc exclus les enfants adoptifs et les enfants du conjoint d'un autre lit.

La légitimation ou la reconnaissance doivent être antérieures à la mise à la retraite, car d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat (1), la légitimation ou la reconnaissance ne peuvent permettre de modifier les bases de la liquidation, postérieurement à l'admission ou à la retraite.

Si lors de la mise à la retraite, l'agent de l'Etat a des enfants de moins de 16 ans ou s'il a des enfants après sa mise à la retraite, lorsque ces divers enfants auront atteint l'âge de

(1) Avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat en date du 3 novembre 1926.

16 ans, il pourra demander les majorations correspondantes.

Les majorations ne sont accordées qu'aux seuls titulaires de pension d'ancienneté, c'est-à-dire aux agents civils ou militaires ayant accompli 25 ou 30 ans de services admissibles pour la retraite.

Majorations pour les veuves et orphelins

Les pensions de veuve, jusqu'au vote de la loi du 30 mars 1929 étaient calculées d'après la pension principale du mari, sans faire état des majorations pour enfants.

La veuve a cependant quelques titres aux majorations accordées au mari, puisqu'elle a contribué elle aussi à élever les enfants, après les avoir mis au monde.

Aux termes de l'article 40 de la loi de finances du 30 mars 1929, complété par l'instruction du ministre des Finances en date du 23 mai 1929, les veuves, lorsqu'elles sont mères des enfants ouvrant droit aux majorations prévues ci-dessus et en cas de décès de la mère ou si celle-ci est inhabile à obtenir pension ou déchu de ses droits, les orphelins, ont également droit à 50 % desdites majorations.

Ces dispositions ne s'appliquent que lorsque la pension obtenue par le mari ou le père ou que le mari ou le père aurait obtenue le jour de son décès est, soit une pension d'ancienneté, soit une pension d'invalidité.

Cumul des majorations avec la pension principale

Aux termes de la loi du 14 avril 1924, les majorations ne pouvaient être accordées que dans la limite du maximum légal de la pension.

Les fonctionnaires, pères de familles nombreuses, qui avaient bien souvent prolongé, aussi longtemps que possible, leur temps d'activité pour subvenir plus facilement aux charges imposées par l'éducation de leurs enfants, se voyaient donc refuser le supplément pour enfant auquel ils auraient été en droit de prétendre, puisqu'ils ne pouvaient dépasser, avec ce supplément, le maximum de la pension d'ancienneté déjà atteint par la seule liquidation de leurs services.

Les majorations de pension accordées par la loi de 1924 constituaient donc un avantage purement illusoire pour les

fonctionnaires chargés de famille, aussi l'article 63 de la loi de finances du 27 décembre 1927 a-t-il décidé que les majorations pour enfants pourraient être acordées en sus des maxima légaux, qu'il s'agisse du maximum relatif des $\frac{3}{4}$ ou du maximum absolu de 30.000 francs, la seul limite, quel que soit le nombre des enfants, étant celle du dernier traitement ou de la dernière solde d'activité, c'est-à-dire le dernier traitement ou la dernière solde perçue par les intéressés et non le traitement ou la solde moyenne servant de base à la liquidation de la pension.

Les majorations étant cumulables avec les indemnités pour charges de famille allouées au titre d'enfants différents ainsi que nous l'avons vu plus haut (1), un agent de l'Etat, père de famille nombreuse, retraité, pourra donc recevoir une pension égale au dernier traitement d'activité et en plus de cette pension les indemnités pour charges de famille auxquelles il pourrait avoir droit au titre d'enfants âgés de moins de 16 ans à la cessation de l'activité, ou nés après sa mise à la retraite.

7° Maintien en activité des fonctionnaires pères de familles nombreuses. — Les fonctionnaires chargés de famille peuvent à ce titre avoir besoin plus longtemps que les autres, de leur traitement d'activité. Le législateur a tenu à les favoriser et aux termes de l'article 111 de la loi du 30 juin 1923, les fonctionnaires qui sont pères de trois enfants vivants le jour où ils ont atteint leur 55^e ou leur 60^e année, suivant qu'ils appartiennent au service actif ou au service sédentaire, ne peuvent être mis à la retraite avant l'âge de 60 ou 65 ans, à la condition qu'ils soient en état de continuer à exercer leurs fonctions.

Lorsque l'Administration invoque cette incapacité pour refuser le maintien en activité, un conseil d'enquête est appelé à donner son avis à ce sujet. La composition du conseil d'enquête a été fixée par le règlement d'administration publique du 21 mars 1928 publié au *Journal officiel* du 24 mars 1928.

Par l'expression « pères de trois enfants » on doit entendre les enfants dont le fonctionnaire est le père et non pas les

(1) Voir ci-dessus page 77.

enfants dont il a la charge, par exemple les enfants provenant d'un premier mariage d'une veuve qu'il aurait épousée.

Cette interprétation a été confirmée par un arrêt du 8 février 1929 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux (arrêt Ginet).

Nous devons ajouter que l'Administration ne considère pas, comme toujours vivants, les enfants morts pour la France, ainsi qu'elle l'a admis, notamment pour la fixation du rang des enfants donnant droit à l'indemnité pour charges de famille (voir ci-dessus, page).

Une telle interprétation est en contradiction avec la déclaration faite à la Chambre des députés par le ministre des Finances, le 11 février 1925, répondant à une question de M. About, député (1).

II. — AVANTAGES PROPRES AU PERSONNEL FEMININ

La maternité, selon les déclarations de M. Henry Béranger, sénateur, dans son rapport fait au nom de la Commission des Finances (2), étant le plus noble des services publics, il convient d'accorder des avantages aux femmes employées de l'Etat qui ont accompli le service public de la maternité et le service public de l'Administration.

Après en avoir admis ainsi le principe, le législateur a estimé que ces avantages devaient à la fois encourager la natalité et permettre à la femme fatigu  e par la maternité de se retirer du service avant l'âge légal de la retraite.

Le double but poursuivi par la loi a été réalisé par les dispositions ci-après :

a) *Remboursement immédiat des retenues pour la retraite.* — L'article 17, paragraphe 4 de la loi du 14 avril 1924, permet aux femmes fonctionnaires ou employées qui, mères de trois enfants, quittent leurs fonctions sans avoir droit à pension, de recevoir le remboursement immédiat des retenues qu'elles ont effectivement subies pour la retraite, bonifiées des intérêts simples à 3,75 %.

On a voulu ainsi mettre un petit capital à leur disposition.

b) *Retraite proportionnelle.* — Les femmes fonctionnaires,

(1) Voir J. O. Débats parlement., Chambre, 1925, p. 749.

(2) Voir J. O. Documents parlement., Sénat, 1923, Annexe né 763, p. 20.

employées et ouvrières, mères de trois enfants vivants, ont droit, après quinze ans de services effectifs, à une pension de retraite avec jouissance immédiate.

Cette pension de retraite est calculée, pour chaque année de service, à raison du soixantième ou du cinquantième du traitement moyen des dernières années d'activité, s'il s'agit des femmes fonctionnaires et employées et à raison du soixantième du salaire moyen s'il s'agit des ouvrières (article 17, avant-dernier paragraphe de la loi du 14 avril 1924 et article 10, deuxième paragraphe de la loi du 21 mars 1928, modifiés par l'article 39 de la loi de finances du 30 mars 1929).

Pour les agents femmes, mariées ou mères de familles qui ne sont pas mères de trois enfants, l'entrée en jouissance de la pension proportionnelle est différée jusqu'à l'époque où les intéressés auront acquis le droit à pension d'ancienneté.

c) *Bonifications d'âge et de services.* — Les femmes fonctionnaires, employées ou ouvrières, bénéficient d'une bonification d'âge et de services d'une année pour chacun des enfants qu'elles auront eus. (Articles 18 de la loi du 14 avril 1924 et article 11 de la loi du 21 mars 1928.)

Signalons à ce sujet que les enfants *morts-nés* qui n'entrent pas en ligne de compte pour la détermination du rang des enfants en matière d'allocation des indemnités pour charges de famille, doivent être pris en considération pour le calcul des bonifications, à la condition toutefois qu'il s'agisse d'enfants déclarés *morts-nés* à l'état civil.

Ceci s'explique, les dispositions des articles 18 et 11 sus-visés ayant eu pour objet essentiel une compensation à l'usure prématurée due à la maternité.

III. — PROTECTION DE LA FEMME EN COUCHES ENCOURAGEMENT DE L'ALLAITEMENT MATERNEL AU SEIN

Aux avantages que nous venons d'exposer, communs à l'ensemble du personnel féminin, il convient d'ajouter un certain nombre de dispositions ayant en vue la protection de la femme en couches ou l'encouragement de l'allaitement maternel au sein.

Ces dispositions varient suivant que le personnel est soumis ou non à la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires.

**A) Ouvrières et employées auxiliaires non soumises
à la loi du 14 avril 1924**

Congés de couches. — La plupart des Administrations accordent des congés de couches dont la durée est généralement de huit semaines avec salaire entier pendant 4 semaines et demi-salaire pendant les quatre autres semaines.

Pour les auxiliaires de certaines administrations centrales, la durée du congé est de 12 semaines dont 6 semaines à plein salaire et 6 à demi-salaire ou de huit semaines à plein salaire.

Primes d'allaitement. — Des primes d'allaitement sont accordées aux ouvrières qui nourrissent leur enfant au sein, dans les services de l'Etat suivants : Manufactures relevant du ministère des Finances (tabacs, monnaies, imprimerie nationale), prime de 20 francs par mois pendant 9 mois ; Arsenaux de la marine, prime de 40 francs par mois pendant huit mois ; Etablissements de la Guerre, prime de 10 francs pendant 12 mois (1).

Congés d'allaitement. — Pour permettre à la mère d'allaiter au sein, chez elle, en cessant son travail, quelques administrations ont mis en pratique les congés payés.

Le régime le plus avantageux est celui consenti dans les établissements des ministères de la Guerre, des Pensions et de l'Aéronautique qui, après l'expiration du congé de couches de 8 semaines, accordent un congé d'allaitement de trois mois avec demi-salaire, pouvant être prolongé sur avis du médecin, jusqu'au sevrage de l'enfant par congés successifs à quart de salaire, la durée totale du congé ne pouvant en principe dépasser un an.

Indemnités de naissance. — Les ouvrières faisant partie du personnel civil d'exploitation des établissements de la Guerre,

(1) Taux portés à 25 francs à partir du 1^{er} janvier 1930.

de la Marine et des Finances, reçoivent un secours au moment de leurs couches, que l'enfant soit né vivant ou non.

Ce secours est de 50 francs dans les services des Finances, de 100 francs dans les services de la Guerre, et dans les services de la Marine de 200 francs pour le premier enfant, 300 francs pour le deuxième, 400 francs pour le troisième et suivant.

En outre, dans la Marine, les femmes des ouvriers reçoivent également des secours de 100 francs pour le premier enfant, 150 francs pour le deuxième, et 200 francs pour les suivants.

B) Fonctionnaires

Congés de couches. — Par un statut récent, loi du 19 mars 1928, des congés spéciaux de couches, indépendants des congés de maladie, sont accordés de droit, d'une façon générale, à toutes les dames fonctionnaires appartenant aux établissements ou administrations de l'Etat. La durée de ce congé est de deux mois avec traitement entier.

Par contre les dames fonctionnaires ne bénéficient pas de congés d'allaitement et ne reçoivent ni primes d'allaitement ni indemnités de naissance.

CHAPITRE V

LA NATURE JURIDIQUE DES INDEMNITES POUR CHARGES DE FAMILLE

Les indemnités pour charges de famille allouées aux agents de l'Etat dans les conditions que nous avons exposées dans le chapitre premier font-elles partie intégrante du salaire, sont-elles seulement une fraction de ce salaire dont elles suivent en général le sort, ou doit-on les considérer enfin comme de simples libéralités ?

La question ne manque pas d'intérêt, car si les indemnités familiales sont des accessoires plus ou moins intimes du salaire, on en conclura qu'elles constituent un droit pour les agents de l'Etat et qu'elles doivent ou peuvent entrer en ligne de compte soit dans le calcul des indemnités pour brusque renvoi, soit dans le calcul des rentes allouées à la suite d'accidents du travail et même des pensions de retraite.

Si au contraire, elles ne sont que de simples libéralités, elles restent alors révocables au gré de l'Etat et sont sans répercussion sur le montant des indemnités de congédiement, sur le taux des rentes et des pensions.

La nature juridique des allocations familiales versées aux ouvriers et employés des entreprises privées a fait l'objet de nombreuses controverses, et il est possible de retenir pour notre étude, en les adaptant toutefois aux agents de l'Etat, quelques-uns des principaux arguments qui ont été présentés.

1. LES ALLOCATIONS FAMILIALES DIFFERERAIENT DU SALAIRE PAR LEUR CAUSE MEME

Le salaire ou le traitement des agents de l'Etat ont pour cause juridique le travail effectué et dans chaque emploi ou profession, le taux de ce salaire ou de ce traitement varie tantôt selon la valeur professionnelle de l'agent, tantôt selon

son ancienneté, et pour certains agents selon leur rendement.

Or, contrairement à ce qui se produit dans la détermination du taux des salaires ou traitement, le taux des indemnités pour charges de famille allouées aux agents de l'Etat est fixé uniquement en tenant compte de l'importance de ces charges, quelle que soit la valeur professionnelle de l'agent, quel que soit le taux de son salaire ou de son traitement.

Deux agents de même profession pourront donc recevoir un salaire différent, suivant leur ancienneté ou leur rendement, mais ils recevront des indemnités pour charges de famille égales s'ils ont chacun le même nombre d'enfants à charge.

Il arrivera même qu'un agent, père de famille, percevra avec le montant des indemnités familiales, un traitement plus élevé que celui attribué à un autre agent, placé plus haut dans la hiérarchie administrative.

Les taux des allocations varient non en raison du travail effectué, mais en raison des variations dans les charges de famille, augmentent quand elles augmentent, diminuent quand elles diminuent, disparaissent si elles disparaissent.

Bien plus, nous l'avons vu plus haut, le service des indemnités est maintenu, alors que l'agent a interrompu son travail pendant toute la durée de ses congés de maladie et les indemnités continuent à être allouées dans les mêmes conditions que s'il était encore en activité, aux fonctionnaires en retraite, c'est-à-dire à des agents qui ne travaillent plus.

Par contre, les indemnités sont refusées aux agents qui, tout en travaillant régulièrement, exercent en même temps que leur emploi public, une profession, un commerce ou une industrie.

Il est donc inexact, déclare M. Abel Durand (1), de prétendre comme M. Roger Picard (2) parlant, il est vrai, des allocations familiales servies par les caisses de compensation de l'industrie privée, que l'existence du sursalaire est liée à celle du contrat de travail et qu'il disparaît dès que celui-ci vient d'être rompu.

(1) Rapport au VIII^e Congrès National des Allocations familiales, Lyon, 1928, p. 65.

(2) Roger PICARD. *Le salaire et ses compléments*. Paris, Rivière, 1928.

L'allocation familiale, suivant une décision du Conseil de préfecture de Meurthe-et-Moselle (8 janvier 1926), n'est pas accordée *intuitu laboris*, ni même *intuitu personae*, mais exclusive-
ment *intuitu familie* ou plutôt *intuitu onérum familie*.

Ce qui fait naître le droit aux allocations et en détermine
la nature de l'expression, du moins la raison déterminante pour
laquelle les allocations sont versées, c'est l'existence de charges
de famille effectivement supportées par l'agent de l'Etat.

Les indemnités pour charges de famille diffèrent donc du
salaire par leur cause même.

A cette première série d'arguments, nous pouvons répondre
ceci :

Il est exact que le taux des allocations familiales est indé-
pendant du travail fourni par chaque agent de l'Etat et que
ce taux varie exclusivement selon l'importance des charges
de famille de ce dernier.

Mais à vrai dire, ainsi que l'écrit M. Roger Picard (1), on ne
saurait expliquer l'existence d'une allocation quelconque
payée par l'Etat à son personnel, sans en trouver, en dernière
analyse, l'origine dans le contrat de travail et la cause juridi-
que dans l'obligation de l'agent de fournir un travail et dans
l'intérêt que trouve l'Etat employeur à l'exécution de cette
obligation.

L'indemnité pour charges de famille est liée à l'existence du
travail et cela est si vrai que l'indemnité cesse d'être attribuée
quand l'agent cesse de travailler pour une cause indépendante
de sa volonté (absences non autorisées, exclusions temporel-
les, etc).

L'indemnité, nous l'avons dit plus haut (2) suit le sort du
traitement, elle est réduite ou supprimée dans les mêmes pro-
portions que ce dernier. Elle est, il est vrai, maintenue en
entier pendant les congés de maladie que l'agent, alors que
son traitement subit parfois une réduction, mais lorsque
l'agent a épuisé ses droits au salaire réduit de maladie, il
perd *ipso facto* tout droit aux indemnités familiales.

(1) Op. cit., p. 67.

(2) Voir page 27.

L'indemnité est payée enfin à terme échu, en même temps que le traitement, sur le même état d'émargement et donne lieu à un acquit unique.

L'indemnité toutefois est maintenue aux agents retraités, alors que le traitement leur est définitivement supprimé, mais divers dont les uns sont acquis pour une période déterminée le traitement peut fort bien se décomposer (1) en éléments par le seul fait de l'entrée au service de l'Etat (cas du traitement d'activité), et dont les autres sont exigibles à des dates variables après l'accomplissement d'un certain nombre d'années de services (cas des indemnités familiales maintenues aux agents en retraite).

L'indemnité pour charges de famille qui suit le sort du traitement, qui est allouée, comme lui, à l'occasion du travail, est donc tout comme le traitement, la contre-partie correspondant au travail fourni par l'agent. Elle se distingue toutefois du salaire par son mode de calcul, mais elle doit être confondue au point de vue juridique avec le salaire, ayant la même cause, le travail effectué ou les services rendus.

2. LE DROIT AUX INDEMNITES N'APPARTIENDRAIT PAS AU FONCTIONNAIRE COMME LUI APPARTIENT LE DROIT AU SALAIRE. IL APPARTIENT A L'ENFANT

Le droit aux indemnités naîtrait en la personne même de l'enfant qui, selon l'expression du décret du 9 mars 1921, « ouvre le droit aux allocations », le vrai bénéficiaire ne serait pas l'agent de l'Etat mais l'enfant et si l'allocation est consentie, c'est à condition que le montant en soit exclusivement affecté à l'entretien de ce dernier.

Cela est si vrai, que lorsqu'à la suite d'un jugement de séparation ou de divorce, la garde des enfants est confiée à la mère, ou lorsque la femme même en cours de mariage, a obtenu une pension alimentaire en vertu de la loi du 7 février 1924 réprimant le délit d'abandon de famille, la femme du fonctionnaire est habilitée à recevoir les indemnités pour charges de famille prévues par la loi en faveur de son mari.

(1) Roger PICARD, op. cit., p. 63.

Ainsi l'allocation familiale se détache à ce point du salaire ou traitement de l'agent de l'Etat, que ce dernier n'en a pas la disposition absolument libre et qu'elle est affectée à l'entretien des enfants dont il a la charge et qui, à ce titre, ont ouvert droit aux indemnités (1).

A cet argument, nous répondrons comme M. Roger Picard (2), que l'enfant mineur ne possède pas la jouissance de ses droits et qu'au surplus, l'agent, en stipulant pour ses enfants le versement d'une allocation, n'a pas manqué de considérer son intérêt personnel ni de s'engager à fournir, en échange de l'allocation, des prestations équivalentes.

Les divers textes qui règlent le régime des allocations familiales aux agents de l'Etat, précisent d'ailleurs que ces allocations sont attribuées aux agents eux-mêmes, mais aucun texte ne prévoit que ces indemnités peuvent être attribuées aux enfants.

Ces enfants « ouvrent le droit », leur naissance est la condition indispensable pour que les parents puissent réclamer les indemnités ; une fois ce droit ouvert, il appartient aux parents d'en revendiquer les conséquences en produisant les actes de naissances ou autres déclarations et nul ne peut se substituer à eux pour produire les justifications et percevoir les allocations correspondantes.

Ces indemnités ont été créées pour permettre aux fonctionnaires de subvenir aux charges supplémentaires que leur impose la survenance des enfants, mais aucune obligation légale n'est faite au fonctionnaire de consacrer le montant des indemnités qu'il reçoit à l'entretien de ses enfants et aucun texte n'en prévoit le retrait ou n'en autorise le versement à une autre personne que l'agent, si les indemnités sont détournées de l'usage pour lequel elles ont été instituées.

L'article 50 de la loi de finances du 30 mars 1929, que nous avons étudié d'autre part, stipule bien que dans le cas de divorce ou de séparation aux torts du fonctionnaire, les indemnités peuvent être payées entre les mains de la femme de ce dernier, mais elles ne sont nullement payées à l'enfant et

(1) Abel DURAND, op. cité.

(2) Op. cit., p. 63.

cet échec au principe du paiement au mari est dû surtout aux difficultés qui se produisaient dans le paiement des indemnités lorsque le mari et la femme étaient tous deux agents de l'Etat (1).

3. LE LEGISLATEUR PARAÎT AVOIR SITUÉ SUR UN PLAN DIFFÉRENT LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET LE SALAIRE

L'intervention du législateur se serait manifestée à deux reprises différentes :

a) Lors du vote de la loi du 27 juillet 1921 qui a modifié les articles 61 à 73 du Code du Travail sur la saisie-arrêt des salaires et petits traitements, la disposition de l'article 61 du Code du Travail qui déclare insaisissables sauf pour dettes alimentaires les allocations et indemnités pour charges de famille, aurait eu pour origine un amendement déposé au Sénat par M. François Saint-Maur, amendement que le sénateur de la Loire-Inférieure aurait motivé notamment par les différences qui séparent l'allocation familiale du salaire (2).

Il semble, en lisant attentivement le compte rendu des débats, qu'il n'en soit pas tout à fait ainsi (3).

Le texte proposé par l'article 61 était en effet le suivant :

« Le salaire des ouvriers et gens de services, les appointements ou traitements des employés ou commis et des fonctionnaires ne sont saisissables que jusqu'à concurrence du dixième, si leur montant ne dépasse pas 6.000 francs par an, allocation et indemnités pour charges de famille non comprises. »

Il sembla à M. le sénateur de Saint-Maur que le rédacteur de ce texte avait eu, en quelque sorte, l'idée d'englober les allocations et indemnités pour charges de famille dans le salaire, tout en leur faisant un sort particulier.

Aussi, proposa-t-il de supprimer la dernière phrase : « Si leur montant ne dépasse pas... » et d'ajouter au texte un second paragraphe ainsi conçu : « Les allocations et indemnités pour

(1) Voir page 66.

(2) Abel DURAND, p. 72.

(3) J. O. Déb. par le Sénat, 1921, p. 1343 et suivantes.

charges de famille sont insaisissables, quel que soit leur montant. »

M. de Saint-Maur donnait entre autres raisons que si « le « salaire est la rétribution du travail donnée proportionnelle-
« ment à ce travail et égale pour la même catégorie de travail-
« leurs, pour la même quantité de travail, au contraire, les
« allocations familiales sont proportionnelles aux charges ex-
« clusivement familiales de l'employé, c'est-à-dire que ce
« n'est plus l'élément travail qui prédomine, mais l'élément
« famille. »

M. de Saint-Maur faisait observer que l'incorporation des allocations familiales dans le salaire, aurait pour effet de faire intervenir le montant de cette allocation dans le calcul des indemnités dues en matière d'accidents du travail.

Or, ni la doctrine, ni la jurisprudence n'étaient encore fixées sur cette question. C'est pourquoi déclarait l'honorable sénateur : « Je prie le Sénat de ne pas prendre ce que je dis pour une théorie définitive que je propose à son agrément. Je demande seulement que l'on ne crée pas un préjugé en faveur de l'assimilation de l'allocation familiale avec le salaire. Pour le moment, cette réserve, si elle était acceptée, me donnerait satisfaction. »

Mais le rapporteur, après avoir déclaré que s'il n'acceptait pas les réserves de M. de Saint-Maur en ce qui concerne les accidents du travail, il acceptait le principe de son amendement, fit observer qu'on ne pouvait en accepter le texte, car aux termes de l'article 63 dont la discussion allait suivre, les restrictions de l'article 61 pour l'insaisissabilité ne pouvaient être opposées aux demandes alimentaires.

« On ne comprendrait pas que cette poursuite alimentaire
« ne put pas s'exécuter sur tout ce qui est un complément de
« salaire ou de traitement, qu'on l'appelle : allocation, indem-
« nité pour charges de famille, ou autrement. »

Le rapporteur proposait à son tour la rédaction suivante pour le second paragraphe de l'article 61 :

« Dans ce chiffre, ne sont pas comprises les allocations
« familiales ou indemnités pour charges de famille, lesquelles
« sont insaisissables, sauf pour les dettes alimentaires visées
« à l'article 63 ci-après. »

C'est ce texte qui fut définitivement adopté.

Il ne semble donc pas résulter des débats, que le Sénat ait entendu nettement séparer les indemnités familiales du salaire proprement dit. Cette séparation a bien été demandée par M. le Sénateur Saint-Maur, mais elle a été refusée par la majorité de l'Assemblée et M. Saint-Maur avait lui-même reconnu qu'il ne proposait pas une théorie définitive, car ni la doctrine, ni la jurisprudence n'étaient encore fixées sur cette question.

b) L'article premier de la loi du 25 juin 1920 modifiant l'article 23 de la loi du 31 juillet 1917 dispose que :

« Les allocations aux familles nombreuses, versées exclusivement par des employeurs ou groupements d'employeurs à leur personnel, ne rentrent pas, pour le calcul de l'impôt, dans les retenues visées au présent article. »

L'impôt dont il s'agit est l'impôt sur les traitements et salaires et, répondant à une question écrite, le ministre des Finances précise (J. O. du 29 décembre 1922) qu'en vertu de la loi du 25 juin 1920 et de l'article 23 de la loi du 31 juillet 1917, les sommes versées à titre d'allocation familiale ou de sursalaire :

« Ne doivent pas être comprises parmi les éléments à retenir en vue de l'assiette de l'impôt sur les traitements et salaires et de l'impôt général sur le revenu dus par les bénéficiaires. »

« L'exonération ainsi prévue, déclare M. Abel Durand (1), comme toutes les déductions autorisées dans le décompte de l'assiette des impôts cédulaires, est basée sur le fait que l'allocation familiale n'est que la contre-partie d'une charge. Elle n'entre dans le patrimoine du père que grevée d'une affectation qui en rend le père comptable, en totalité pour le besoin de ses enfants », et s'il en est ainsi, c'est que le législateur a entendu séparer nettement le salaire de l'allocation familiale.

Or, l'étude des débats à la Chambre au cours des séances de vote de la loi du 25 juin 1920, ne donne aucune indication sur la pensée du législateur, car les dispositions relatives à l'exonération des allocations familiales, ont été adoptées sans discussion et sans rapport préalable, à la suite du vote d'une disposi-

(1) Op. cité, p. 72.

tion additionnelle proposée par M. Rocher, député, et trois de ses collègues (1).

On ne saurait d'ailleurs, en pareille matière, tirer des conclusions d'une loi fiscale, car si la loi de 1920 autorisait les ouvriers à déduire de leur traitement ou revenu le montant des indemnités pour charges de famille, l'Administration des Finances autorisait les patrons à déduire de leurs bénéfices taxables, toutes les sommes correspondant à des dépenses effectuées dans l'intérêt de l'entreprise, telles que les allocations familiales et les allocations pour retraites (2).

Le législateur et l'Administration Fiscale ont donc dégrevé employeurs et employés, mais alors, de deux choses l'une : si la loi exonère les allocations familiales de l'impôt sur les salaires ou sur le revenu, c'est qu'elle les regarde comme des libéralités. Dans ce cas, on doit les considérer comme un emploi de bénéfices fait par le patron au profit des tiers et non pas comme un élément des frais généraux de son entreprise et il faut en exiger la déclaration par les patrons, pour le calcul de l'impôt sur les bénéfices.

A l'inverse, accorder au patron le droit de déduire de ses bénéfices les sommes payées en allocations familiales à son personnel, c'est reconnaître à ces allocations le caractère de salaires et il faut, dans ce cas, en exiger la déclaration par les ouvriers, afin de les frapper de l'impôt cédulaire sur les salaires et sur le revenu.

Il est donc possible de tirer de la loi de 1920 des arguments à la fois pour et à la fois contre l'assimilation des allocations familiales au salaire ; concluons, comme M. Roger Picard, que sur ce point, les lois fiscales se sont inspirées de considérations purement financières et nullement juridiques pour dégrevier à la fois les ouvriers et les patrons à l'occasion du paiement ou de l'encaissement des allocations familiales.

Ainsi donc, aucun des arguments présentés par les divers auteurs partisans de la thèse des allocations libéralités, ne nous semble de nature à pouvoir séparer nettement le salaire, des indemnités pour charges de famille.

(1) Voir J. O. Débats parlem., Chambre, 1920, p. 1034.

(2) Voir Roger PICARD, op. cit., p. 67.

Il nous reste à examiner maintenant, quelle est, en cette matière, l'opinion des tribunaux judiciaires.

LA JURISPRUDENCE ET LES ALLOCATIONS FAMILIALES

C'est particulièrement à l'occasion du règlement des rentes ou pensions dues aux victimes d'accidents du travail ou à leurs ayants droit que s'est posée, devant les Tribunaux, la question de savoir si les allocations familiales constituaient une portion du salaire ou, au contraire, s'en trouvaient juridiquement distinctes.

La doctrine se montrait favorable à l'assimilation du sursalaire au salaire proprement dit. (Aubry et Rau, Tome V n° 545 et 372 *bis*. — Sachet, Accidents, Tome I, n° 833. — Baudry, Lacantinerie et Wahl. Louage, Tome II, n° 1863. — Cabouet, Tome II, p. 50.)

Pour M. Cabouet, notamment, « de tels secours accordés sans qu'il soit tenu compte de la situation de fortune des bénéficiaires et en prévision unique de leurs charges de famille, constituent de véritables suppléments de salaires. De tels avantages ont pu être escomptés par l'ouvrier comme autant d'éléments stables de la rémunération et, d'autre part, le chef d'entreprise peut faire valoir les mêmes avantages comme de réels éléments de salaire, tant pour le choix de ses agents, que pour les services qu'il peut leur demander ».

Les Tribunaux se prononcèrent d'abord, en général (1), pour le rejet de l'incorporation du sursalaire dans le salaire de base. Les arguments produits étaient les suivants :

L'allocation familiale n'est à vrai dire qu'une libéralité volontaire de la part de l'employeur et non la rémunération du travail accompli par l'ouvrier. Elle est plutôt attribuée à sa famille qu'à lui-même. A aucun titre, elle ne saurait rentrer dans le cadre des rémunérations effectives prévues par l'article 10 de la loi de 1898, ni être retenue parmi les éléments de calcul du salaire de base.

L'accident, s'il prive l'ouvrier d'une partie de sa capacité de

(1) Voir Roger PICARD, p. 81.

travail, ne modifie pas sa situation de famille, n'ôte donc rien à son aptitude à recevoir des allocations familiales quand il s'embauchera à nouveau ; son salaire sera peut-être diminué, mais la rente d'accident a précisément pour objet de compenser cette diminution.

La rente allouée à la victime d'un accident a le caractère viager, tandis que les allocations familiales cessent d'être accordées à l'ouvrier quand ses enfants ayant grandi, ses charges de famille disparaissent et si l'on fait entrer dans le calcul d'une rente viagère des éléments essentiellement temporaires, on commet une confusion ou un illogisme.

Mais la Cour de Cassation a écarté ces divers arguments par l'exposé de sa notion juridique des salaires.

Dans un arrêt du 2 mai 1923 (1), confirmé par un arrêt du 27 mai 1925 (2) qui en reproduit les termes, la Cour a prononcé que le caractère variable et temporaire de l'allocation familiale ne saurait être retenu :

« Attendu que les modalités de cette allocation importent
« peu : que pour constituer une rémunération, il suffit qu'elle
« ait été stipulée dans le contrat de travail ou promise dans un
« règlement d'atelier, puisque l'ouvrier a été mis à même de
« peser les avantages qu'il pourrait en retirer comme contre-
« partie de son travail... »

La Cour d'appel d'Amiens, dans son arrêt du 24 novembre 1926 (3) rendu précisément sur renvoi prononcé par la Cour de Cassation le 27 mai 1925 a consacré la solution rendue par la Cour de Cassation.

« Considérant, énonce l'arrêt du 24 novembre 1926, qu'aux
« termes de l'article 10 de la loi du 9 avril 1898, le salaire
« annuel servant de base à la fixation des rentes, s'entend pour
« l'ouvrier occupé dans l'entreprise pendant les douze mois
« qui ont précédé l'accident de la rémunération effective qui
« lui a été allouée pendant ce temps, soit en argent, soit en
« nature, que toutes les allocations stipulées à son profit, dans
« le contrat de travail, lorsqu'elles ne sont pas, le rembourse-
« ment de dépenses mises à sa charge, ont le caractère de rému-

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1923, p. 82.

(2) D. 1925 - I - 467.

(3) *Recueil hebdomadaire*, 1927 - 1 - 90.

« nération et comme telles participent au salaire annuel, qu'il
« y a lieu de faire entrer dans la constitution de ce salaire, les
« allocations familiales touchées par l'ouvrier, que les dites
« allocations sont bien une partie du salaire, qu'elles sont sti-
« pulées dans le contrat de travail, que peu importe qu'elles
« soient les mêmes pour tous les ouvriers ayant les mêmes char-
« ges sans qu'il soit tenu compte à leur égard de la produc-
« tion ouvrière et qu'elles soient accordées uniquement en
« considération des charges de famille, que l'ouvrier avait
« droit de compter sur elles pour subvenir à tous les besoins
« de son ménage, qu'elles ne sont pas données aux enfants,
« mais bien à l'ouvrier lui-même...

« Par ces motifs...

« Infirmé... »

Enfin, un arrêt récent, en date du 24 juin 1929 (1), confirme tous les arrêts antérieurs en déclarant :

« Le salaire qui doit servir de base à l'indemnité journalière
« en matière d'accident de travail, comprend toutes les rému-
« nérations que reçoit l'ouvrier ou l'employé en exécution du
« contrat de louage de services, pour prix de son travail, lors-
« qu'elles ne sont pas le remboursement de dépenses mises à
« sa charge, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre le salaire
« normal et les allocations supplémentaires et quelle que soit
« l'époque où ces allocations sont périodiquement perçues. »

La question est donc définitivement tranchée par les tribunaux ; l'allocation familiale n'est et ne saurait être qu'un élément de salaire et M. le Professeur Oualid, dans son cours de Droit à la Faculté de Paris (1923-1924) commentant l'arrêt de la Cour de Cassation du 2 mai 1923, que nous avons cité plus haut, résume ainsi le débat :

« Telle paraît être la saine notion des choses, à la condition
« que les allocations aient été prévues au contrat de travail ou
« au règlement d'atelier, que leur existence ait été connue
« d'avance de l'ouvrier, quand il a contracté, qu'elles soient
« accordées à tous les ouvriers remplissant les conditions vou-
« lues en vertu d'une mesure générale, peu importe que l'al-
« location soit fournie par l'Etat ou par une caisse de compen-

(1) *Gazette des Tribunaux* des 17 et 18 juillet 1929.

« sation, qu'elle ne figure pas sur les relevés de salaires dressés
« en vue de l'impôt cédulaire, elle est et reste une portion de
« salaire. »

Les indemnités pour charges de famille accordées par l'Etat à ses personnels, mieux encore que celles versées par les entreprises privées, répondent aux conditions stipulées par la Jurisprudence et, résumées par M. le Professeur Oualid, elles sont connues d'avance, elles sont accordées à la totalité des personnels en vertu d'une mesure générale puisqu'elles ont été consacrées par un texte législatif qui en a fixé le montant annuel et par un règlement d'administration publique qui en a précisé les modalités d'attribution ; elles ne sont également pas le remboursement de dépenses mises à la charge des ayants droit, elles sont donc au point de vue juridique, une portion du salaire ou du traitement alloué aux agents de l'Etat.

CONSEQUENCES DE LA NATURE JURIDIQUE DES INDEMNITES POUR CHARGES DE FAMILLE

Les indemnités pour charges de famille versées aux agents de l'Etat étant juridiquement une portion de salaire ou traitement, doivent logiquement entrer en ligne de compte dans le calcul des indemnités pour brusque renvoi et dans le calcul des pensions de retraite ou des rentes allouées en cas d'accidents de travail.

Nous allons examiner s'il en est vraiment ainsi :

1^e — INDEMNITÉ POUR BRUSQUE RENVOI

La question du brusque renvoi ne se pose que rarement dans les services publics, car ceux des agents qui sont bénéficiaires de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires, sont comme tels titulaires de leur emploi ; les autres ne sont congédiés qu'après expiration du contrat temporaire qui les lie avec l'administration ou s'ils ont été embauchés par contrat à durée indéterminée ne peuvent, hors le cas de faute grave, être licenciés que par suppression d'emploi et après avoir reçu un préavis longtemps fixé à l'avance et d'une durée minimum d'un mois.

Malgré le préavis qui leur est donné, les ouvriers licenciés

par suppression d'emploi recoivent une indemnité dite de licenciement, calculée le plus souvent à raison d'une journée de salaire par quatre mois de services.

Or, les établissements de l'Etat et en particulier les établissements militaires (circulaires du 26 septembre 1923) font entrer les indemnités pour charges de famille dans le décompte de la journée de salaire prise comme base de l'indemnité de licenciement.

A plus forte raison, les dites indemnités devront-elles également entrer en ligne de compte, le cas échéant, dans le calcul de l'indemnité due pour brusque renvoi, cette indemnité par définition, n'étant pas précédée d'un préavis.

2° — RÉPARATIONS EN CAS D'ACCIDENT DU TRAVAIL

La loi sur les accidents du travail ne s'applique généralement pas aux personnels des services de l'Etat. Toutefois, certains agents, les personnels ouvriers en particulier y restent soumis. Lorsqu'un de ces derniers est victime d'un accident, l'indemnité temporaire et les rentes diverses susceptibles d'être allouées sont établies de la façon suivante :

INDEMNITÉ TEMPORAIRE

L'indemnité temporaire, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi du 9 avril 1898, est égale à la moitié du salaire gagné au moment de l'accident, mais l'accident du travail est assimilé à la maladie. Or, aux termes de la réglementation en vigueur, en matière d'indemnités pour charges de famille (1) les allocations familiales sont maintenues en totalité, quand le salaire d'un agent est réduit pour cause de maladie, les indemnités pour charges de famille sont donc maintenues à un agent victime d'un accident du travail, pendant toute la durée de son incapacité temporaire et le montant de l'indemnité temporaire est calculé d'après le salaire proprement dit de l'agent, sans tenir compte des indemnités pour charges de famille.

Telle est la façon de procéder en usage dans les établissements de l'Etat. En vérité, elle n'est point entièrement juridique, car normalement, le montant des indemnités pour

(1) Voir ci-dessus page 32.

charges de famille devrait entrer en ligne de compte dans le calcul de l'indemnité temporaire, mais alors les allocations familiales ne seraient versées qu'à moitié à l'agent victime d'un accident du travail, aussi nous ne pouvons qu'approuver la solution bienveillante de l'administration qui lui garantit le paiement intégral des indemnités pour charges de famille, pendant toute la durée de son incapacité.

RENTES

Lorsque l'incapacité est permanente ou lorsque l'accident est suivi de mort, le calcul des rentes allouées soit à l'agent, soit à ses ayants droit, est établi en tenant compte du montant des indemnités pour charges de famille perçues par l'agent au jour de l'accident.

L'administration se conforme exactement à la jurisprudence que nous avons exposée ci-dessus.

Supposons que l'agent titulaire d'une rente soit conservé au service de l'Etat.

L'Etat, en général, usait de la faculté prévue par l'article 21 de la loi de 1898, qui permet aux parties de décider d'un commun accord, le remplacement du service de la rente par tout autre mode de réparation, maintient le plus souvent à l'ouvrier le salaire qu'il percevait avant l'accident, sous réserve qu'il accepte la suspension du service de sa rente.

Ce n'est que dans le cas où l'ouvrier travaille aux pièces et où il est alors rémunéré d'après son travail effectif, qu'il est autorisé à refuser la suspension de sa rente ; l'ouvrier peut alors cumuler le montant des indemnités pour charges de famille qu'il perçoit normalement comme agent de l'Etat, avec la portion des mêmes indemnités qui est incorporée dans le montant de la rente.

Supposons aussi que le conjoint d'un agent de l'Etat (ouvrier ou ouvrière), chef de famille, décédé à la suite d'un accident du travail, soit également ou entre, au service de l'administration, il recevra alors les indemnités pour charges de famille au lieu et place de l'autre conjoint.

Il percevra en même temps la rente viagère qui lui est allouée comme conjoint de la victime et les rentes viagères allouées au titre des orphelins.

Or, dans ces diverses rentes, est incorporée une portion des indemnités pour charges de famille que percevait le défunt au jour de l'accident du chef des mêmes enfants que ceux qui ouvrent droit aux indemnités perçues par l'agent survivant.

Le cumul des indemnités pour charges de famille perçues soit par l'agent qui, titulaire d'une rente a repris du service en travaillant aux pièces, soit par le conjoint survivant, avec la fraction des indemnités de même nature incorporée dans les rentes viagères est-il possible ?

A notre avis, un pareil cumul ne saurait être mis en doute, s'il s'agit des rentes viagères allouées à la victime ou au conjoint survivant et nous ne connaissons d'ailleurs aucun texte qui l'interdise.

La question est tout autre, s'il s'agit des rentes allouées aux orphelins.

En étudiant les règles du cumul des indemnités au Chapitre III ci-dessus, nous avons en effet cité une décision du Ministre des Finances, en date du 26 décembre 1924, qui avait interdit le cumul de la rente servie à un enfant, à l'occasion d'un accident mortel survenu à son père, avec l'indemnité pour charges de famille qui avait été attribuée à la mère survivante, estimant que la rente revêtait le caractère d'une pension alimentaire.

Si le cumul de l'indemnité pour charges de famille avec le montant total de la rente viagère est interdit, le cumul de l'indemnité pour charges de famille avec la fraction des indemnités de même nature incorporées dans cette rente, serait également interdit.

Mais nous n'approuvons pas entièrement la décision ministérielle du 26 décembre 1924.

Aux termes de cette décision, la rente viagère allouée aux orphelins présente le même caractère alimentaire que l'indemnité pour charges de famille ; autoriser le cumul de ces deux indemnités serait heurter le principe d'ordre général s'opposant à ce qu'une même personne puisse toucher à deux titres différents deux indemnités répondant aux mêmes besoins.

Cependant, un cumul analogue a été consacré législativement (1). La loi du 20 juillet 1922 a autorisé les personnels de

(1) Voir page 76.

L'Etat à cumuler sans restrictions les majorations de pensions pour enfants accordés aux victimes de guerre par la loi du 31 mars 1919 et les indemnités pour charges de famille accordées par la loi du 11 octobre 1919.

Or, la loi du 31 mars 1919 sur les pensions d'invalidité est, à certains égards, assimilable à la loi sur les accidents du travail, car si la première consacre le droit à la réparation due aux victimes de guerre, la loi de 1898 consacre le droit à la réparation due aux victimes du travail et si le législateur en 1922, a estimé que les majorations pour enfants ajoutées à la pension principale devaient être considérées sous le même aspect que cette pension, c'est-à-dire comme une réparation intégrale due aux victimes de la guerre, on peut, semble-t-il, considérer également les rentes viagères et les majorations de rentes viagères accordées par la loi du 9 avril 1898 comme présentant le même caractère de réparation intégrale due non plus aux victimes de guerre, mais aux victimes du travail.

L'assimilation complète, au point de vue réparation, entre les mutilés de la guerre et les mutilés du travail est d'ailleurs actuellement réclamée par la plupart des organisations ouvrières.

Il convient toutefois, d'observer que les taux des majorations pour orphelins accordés par la loi de 1919 sont le plus souvent moins élevés que les taux des rentes viagères allouées aux orphelins des victimes du travail.

Mais cet inconvénient qui disparaîtrait automatiquement si l'assimilation entre les deux catégories de victimes était réalisé, pourrait être évité, dès à présent, en autorisant le cumul des indemnités familiales avec les rentes d'orphelins, jusqu'à concurrence seulement du montant des majorations de pension qui auraient été obtenues, si le conjoint décédé avait été victime de guerre et non victime du travail.

En résumé, lorsqu'un agent titulaire d'une rente pour accident du travail est maintenu dans un établissement de l'Etat, sans que sa rente soit suspendue ; lorsque le conjoint survivant d'un agent victime d'un accident, entre ou reste au service de l'Administration ; ils peuvent l'un et l'autre cumuler les indemnités pour charges de famille avec la portion des indem-

nités de même nature incorporée dans le montant des rentes viagères qui leur sont versées.

Par contre, s'il s'agit de rentes viagères allouées aux orphelins, non seulement le conjoint survivant ne peut cumuler les indemnités pour charges de famille avec la portion des dites indemnités incorporées dans les rentes viagères, mais une décision ministérielle du 26 décembre 1924, a même interdit le cumul des indemnités avec le montant total de la rente viagère, les indemnités familiales et les rentes pour orphelins présentant le même caractère alimentaire.

Reprenons l'exemple de l'agent resté au service de l'Etat ou de son conjoint survivant :

Lorsque les enfants qui ouvrent droit aux indemnités pour charges de famille dépasseront l'âge limite, l'agent ou son conjoint cesseront de percevoir les indemnités, mais ils continueront à toucher les rentes viagères allouées par la loi de 1898 et dans le montant de ces rentes, est comprise, nous venons de le voir, une portion des indemnités pour charges de famille que l'agent percevait au moment de l'accident.

L'agent ou son conjoint voient donc se consolider, partiellement, il est vrai, pour toute leur vie, sous forme de rentes, une allocation qu'ils toucheront alors que les besoins correspondant à cette allocation auront pris fin depuis longtemps.

C'est là, nous l'avons vu plus haut, que réside l'objection principale soulevée contre l'incorporation des allocations familiales dans le salaire de base.

Cette objection n'a pas été retenue par la Cour de Cassation qui s'est uniquement attachée à dégager la notion de salaire de base visée par l'article 10 de la loi du 9 avril 1898. Aux termes de cet article, le salaire de base s'entend, pour l'ouvrier « de la rémunération effectuée qui lui a été allouée, soit en argent, soit en nature ».

Or, énonce la Cour de Cassation, dans ses arrêts des 2 mai 1923, 27 mai 1925 et 24 juin 1929 « toutes les allocations stipulées au profit de l'ouvrier dans le contrat de travail, lorsqu'elles ne sont pas le remboursement de dépenses mises à sa charge, ont le caractère de rémunération ». « Pour constituer une rémunération, il suffit que l'allocation soit stipulée dans le contrat de travail ou promise par le règlement d'atelier. »

Les allocations pour charges de famille, constituent donc, selon l'esprit de la loi de 1898, une rémunération et comme telles doivent entrer dans le calcul du salaire servant de base à la fixation des rentes.

Mais le législateur de 1898 n'avait pas prévu que dans le salaire qui, en principe, varie suivant le travail de chacun, devait entrer, un jour, un élément nouveau : les indemnités pour charges de famille, dont le point de départ serait le travail aussi, mais qui varieraient non plus suivant le travail, mais suivant l'importance de ces charges, augmentant quand elles augmentent, diminuant si elles diminuent et disparaissant si elles disparaissent.

C'est pourquoi nous estimons qu'il conviendrait de corriger sur ce point la loi de 1898, rectification proposée par M. Roger Picard (1) lui-même, qui déclare que :

« Rien n'empêcherait d'introduire dans la loi un article autorisant la révision de la pension en tenant compte de la « diminution des charges familiales supportées par le pensionné. »

Il existe d'ailleurs un précédent à une semblable révision. Nous avons déjà dit que la loi du 31 mars 1919 était à certains égards assimilables à la loi du 9 avril 1898. Or, l'article 13 de la loi du 31 mars 1919 stipule que des majorations annuelles, dont le tarif varie suivant le degré d'invalidité, sont accordées à la pension définitive ou temporaire du mutilé, pour chaque enfant légitime né ou à naître, majorations payables pour chaque enfant jusqu'à l'âge de 18 ans, même après la mort du père et les articles 19 et 20 prévoient que des majorations sont également accordées à la pension de la veuve ou des orphelins pour chaque enfant du défunt âgé de moins de 18 ans.

Les majorations prévues par la loi de 1919 sont donc temporaires ; elles cessent d'être allouées au fur et à mesure que les enfants atteignent l'âge de 18 ans, c'est-à-dire lorsqu'ils ne sont plus à la charge effective du mutilé ou de sa veuve.

Il n'y a aucune raison valable à ne pas adopter cette réglementation pour le calcul des rentes ou indemnités dues aux victimes des accidents du travail.

(1) Roger PICARD, *op. cit.*, p. 82.

Cette adoption serait d'autant plus opportune, à notre avis, que la loi de 1898 est actuellement en cours de refonte devant le Parlement et que précisément le texte déjà adopté par la Chambre ne nous donne pas entière satisfaction en ce qui concerne les allocations familiales.

Le nouvel article 3 (1) prévoit en effet que l'indemnité temporaire, qui est égale à la moitié du salaire est majorée, à titre de charges de famille, par les enfants légitimes ou naturels reconnus, âgés de moins de 18 ans :

à raison de 15 % pour un enfant ; 20 % s'il y en a deux ; 35 % s'il y en a trois et ainsi de suite, à raison de 10 % par enfant ; la limite d'âge de 18 ans étant portée à 21 ans si l'enfant poursuit des études.

Ainsi donc, les majorations à titre de charges de famille ne seraient pas uniformément fixées, leur taux varierait selon le salaire des intéressés, ce qui est contraire au principe d'égalité universellement admis dans les entreprises privées et dans les services de l'Etat qui accordent à leurs personnels les suppléments de salaire pour charges de famille, à un taux unique, quel que soit le montant du salaire des ayants droit.

D'autre part, le projet de loi ne prévoit aucune disposition spéciale relative au sort des allocations familiales, dans le cas d'incapacité permanente mais selon le rapport fait au nom de la Commission d'Assurance et Prévoyance Sociales par M. Gros, Député (1) il reste bien entendu que pour la détermination du salaire de base, « au salaire proprement dit, doivent s'ajouter normalement les indemnités de toutes sortes (indemnité de vie chère, sursalaire familial, primes diverses, etc.), de même que les avantages en nature qui sont concédés à l'ouvrier et qui s'ajoutent à son salaire ».

L'inconvénient que nous avons signalé plus haut : savoir, la consolidation partielle d'une allocation alors que les besoins qui l'ont fait naître n'existent plus, ne serait donc pas évité dans la future législation sur les accidents du travail, du moins en l'état actuel des travaux parlementaires.

Toutefois, il est vraisemblable que le projet de révision de la loi de 1898 ne sera pas voté de sitôt, le Sénat n'en ayant pas encore abordé la discussion.

(1) Chambre, 2^e séance du 20 décembre 1927, *J. O.*, p. 3923.

Mais par ailleurs le Ministre du Travail vient de déposer (25 juillet 1929), un projet de loi tendant à généraliser les allocations familiales dans le commerce et l'industrie par l'obligation faite à tout employeur de s'affilier à une caisse de compensation et ce projet de loi sera à n'en pas douter, très prochainement adopté par le Parlement.

Or, entre autres dispositions, le projet stipule qu'en cas d'accident du travail, l'allocation est maintenue dans son intégralité même en cas de décès de la victime, tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge ».

Cette mesure, selon l'exposé des motifs, a été prise afin de supprimer l'anomalie provenant de ce que la rente étant calculée sur le salaire augmenté du montant de l'allocation, on faisait ainsi entrer dans le calcul d'une rente viagère un élément essentiellement temporaire, puisque l'allocation cesse dès que l'enfant atteint l'âge limité. Cette anomalie est précisément celle que nous avons déjà signalée ; les dispositions prévues par le législateur pour la faire disparaître sont analogues à celles que nous avons proposées ci-dessus, car pratiquement le maintien des indemnités sera assuré au moyen de majorations de pension supprimées au fur et à mesure que les enfants auront dépassé l'âge limite.

Le maintien dans son intégralité des indemnités pour charges de famille, suppose évidemment que dans la détermination du salaire de base, ne seront plus comprises les indemnités familiales ; il conviendra de préciser cette exception dans le texte de révision de la loi de 1898.

Il faudra également modifier le texte déjà voté du nouvel article 2, qui prévoit que l'indemnité temporaire est majorée, à titre de charges de famille d'un pourcentage variable selon le nombre des enfants, car le projet de loi ne distinguant aucune des périodes de l'accident du travail, le maintien des indemnités est assuré aussi bien pendant la durée de l'incapacité temporaire que pendant la durée de l'incapacité permanente.

Les dispositions nouvelles prévues dans le projet de loi du Ministère du Travail, au point de vue du sort des allocations familiales en cas d'accident du travail, ne constituent donc pas un obstacle à la thèse que nous avons soutenue, que l'allocation familiale était juridiquement une fraction du salaire, mais

elles font disparaître de la manière la plus heureuse, l'inconvénient qui résultait de l'incorporation de l'allocation dans le salaire de base pris pour le calcul des rentes viagères.

Si elles suppriment aux bénéficiaires des rentes, l'avantage illogique de continuer à percevoir au titre des charges de famille, une fraction des indemnités familiales alors que ces charges ont disparu, par contre, elles garantissent aux familles le maintien dans leur intégralité de ces allocations, qui même en cas d'invalidité totale ou de mort, n'étaient jamais allouées en totalité et ce maintien est assuré tant que les enfants ne sont pas complètement élevés.

Enfin, en accordant ces avantages dès le premier jour de l'accident, le projet de loi étend à tous les salariés les dispositions bienveillantes prises déjà par l'Etat en faveur de ses agents.

Une question reste toutefois à régler, c'est celle du cumul. Les indemnités pour charges de famille étant maintenues soit à la victime d'un accident du travail, soit à ses ayants droit, il ne saurait être question de leur accorder également les indemnités analogues auxquelles ils pourraient avoir droit comme agents de l'Etat, mais alors les intéressés se trouveront désavantagés par rapport aux bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919 qui peuvent cumuler les majorations de pension pour enfants avec les indemnités familiales.

Nous proposons afin d'établir une assimilation plus complète entre les mutilés de la guerre et les mutilés du travail, d'autoriser le cumul dans les mêmes proportions, c'est-à-dire que les indemnités pour charges de famille pourraient se cumuler avec une fraction de ces indemnités égale aux majorations qui auraient été obtenues si la victime au lieu d'être blessée dans un accident du travail avait été blessée au cours de la guerre.

Pensions de retraite. — Les indemnités pour charges de famille n'entrent pas en ligne de compte, pour le calcul des retraites civiles ou militaires allouées aux personnels de l'Etat.

La loi du 14 avril 1924 (article 3) sur les retraites civiles ou militaires, stipule en effet que la retenue de 6 % ne porte que sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel,

de soldes et accessoires de solde, de préciput, de supplément de traitement ou de solde, de remises proportionnelles, de commissions ou constituant un émolument personnel faisant corps avec le traitement ou la solde.

Le décret du 10 avril 1929 rendu en application de l'article 2 de la loi du 21 mars 1929 sur les retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, précise de son côté, que sont soumis à la retenue de 6 % les salaires réellement perçus par l'ouvrier travaillant, soit à l'heure, soit au devis, les heures supplémentaires et certaines primes de travail.

CONCLUSION

Les indemnités pour charges de famille allouées aux personnels de l'Etat constituent juridiquement un accessoire du salaire ayant la même cause que ce dernier : le travail effectué et les services rendus.

Elles se distinguent toutefois du salaire par le mode de calcul car elles varient non en raison du travail fourni, mais suivant l'importance des charges spéciales pour la satisfaction desquelles elles ont été instituées.

C'est pourquoi les indemnités familiales, qui suivent habituellement le sort du salaire ou du traitement sont quelquefois allouées dans leur intégrité, lorsque le salaire est réduit ou même supprimé et si, comme accessoire du salaire, elles entrent en ligne de compte dans le calcul des indemnités pour brusque renvoi ou des rentes allouées en cas d'accidents du travail, par contre elles sont sans répercussion sur le taux des pensions de retraite car elles ne font pas intimement corps avec le traitement ou le salaire.

DEUXIÈME PARTIE

Les indemnités pour charges de famille aux Fonctionnaires et Agents de l'État à l'Étranger

Dans la plupart des pays, en Europe du moins, les fonctionnaires et agents de l'État bénéficient d'un régime d'indemnités pour charges de famille.

Nous nous proposons, au cours de la deuxième partie de cette étude, d'en examiner les caractéristiques principales et de comparer les avantages accordés aux agents des états étrangers, en matière d'allocations familiales, avec les avantages accordés par l'État français à ses propres agents.

Notre étude ne sera pas générale, elle n'englobera que les principaux pays d'Europe, sur lesquels nous avons des documents certains, mais ces pays sont assez nombreux pour que nous puissions avoir une vue d'ensemble assez exacte et des éléments suffisants de comparaison.

Les renseignements que nous allons indiquer ont été puisés uniquement dans les publications du Bureau international du Travail :

Les allocations familiales (Genève, 1924) ;

Procès-verbal de la troisième session (tenue à Genève en mai 1927), de la Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse. (Genève, juillet 1927.)

Rapport du Bureau international du Travail sur les allocations familiales. (Genève, 28 février 1928.)

I. ALLEMAGNE.

Déjà, avant la guerre, les personnels de certaines administrations de l'État recevaient une rétribution dont le montant variait avec les charges de famille.

Le régime des allocations familiales se développa pendant les hostilités, mais l'Etat le considérait comme un moyen de pourvoir à des circonstances exceptionnelles et on croyait que, la guerre terminée, les conditions économiques allaient permettre le retour aux salaires d'avant-guerre.

Peu à peu cependant, on en vint dans certaines industries et dans les services d'Etat à voir là une institution permanente et le système se répandit de plus en plus.

La loi du 30 avril 1920 (art. 16) a établi d'une façon définitive le régime des allocations familiales en faveur de tous les fonctionnaires du Gouvernement fédéral.

Les taux qui, jusqu'à l'année 1927, variaient suivant l'âge des enfants, ces derniers étant divisés en trois groupes d'âges (jusqu'à 6 ans, de 6 à 14 ans et de 14 à 21 ans), sont actuellement invariables quelque soit l'âge des enfants, et fixés ainsi qu'il suit :

OUVRIERS. — Taux généralement uniforme de 3 pfennigs par heure pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans et pour la femme, soit 7 marks 50 environ par mois (45 francs).

FONCTIONNAIRES. — Taux uniforme de 20 marks par mois (121 fr. 50) pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans. La limite d'âge est reculée jusqu'à 21 ans si l'enfant poursuit des études secondaires, universitaires ou professionnelles, ou s'il souffre d'incapacité physique ou mentale lui rendant impossible un gain quelconque ou enfin lorsque le revenu propre de l'enfant ne surpasse pas le montant de l'allocation.

Si le revenu de l'enfant surpasse le montant de l'allocation sans toutefois atteindre le double de sa valeur, les parents reçoivent la moitié de celle-ci ; dans le cas où le revenu de l'enfant excède la double de l'allocation familiale, cette allocation n'est plus payée.

Les allocations sont accordées aux enfants légitimes, légitimés, reconnus ou adoptifs, et à ceux d'un premier lit élevés au foyer du fonctionnaire.

Les fonctionnaires mariés reçoivent en outre, pour leur femme une allocation mensuelle de 20 marks par mois (121 francs 50).

SERVICES DES ETATS OU DES COMMUNES. — Les fonctionnaires des Etats ou des Communes reçoivent les mêmes allocations, qu'ils appartiennent à une administration proprement dite, ou à une entreprise industrielle publique ; le taux de ces allocations sont sensiblement les mêmes que pour les agents du gouvernement fédéral, seule la limite d'âge est parfois moins élevée.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Les allocations familiales s'étaient considérablement développées en Allemagne pendant la période d'après-guerre et particulièrement à l'époque de l'inflation, en 1922-1923.

Depuis la stabilisation monétaire, le système est en décroissance, il avait été institué essentiellement pour remédier à la situation défavorable des chefs de famille pendant la période de crise et non pas comme en France pour lutter contre la dénatalité.

Le régime des allocations familiales n'est d'ailleurs pas organisé sur les mêmes bases qu'en France. Le système français repose avant tout sur l'initiative patronale et a pour organismes essentiels les caisses de compensation. En Allemagne, les indemnités pour charges de famille sont prévues le plus souvent dans des conventions collectives et payées directement par les patrons à leurs personnels, sans l'intervention d'aucun organisme intermédiaire.

L'industrie minière est la seule dans laquelle le versement des allocations familiales soit tout à fait généralisé.

Les taux en vigueur varient selon les régions : de 1 à 3 pfennigs par heure, pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans (15 à 45 francs par mois), la femme recevant la même allocation qu'un enfant.

Dans les autres industries, les taux horaires accordés plus ou moins régulièrement sont les suivants pour la femme et pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans :

Métaux : 1 à 2 pfennigs (15 à 30 francs par mois) ;

Textiles : 1 à 3 pfennigs (15 à 45 francs par mois) ;

Produits chimiques : 1 à 4 pfennigs (15 à 60 francs par mois).

Dans le commerce et la banque, les taux, plus élevés que

dans l'industrie, vont de 15 à 20 marks par mois pour la femme et chaque enfant âgé de moins de 18 ans, l'allocation étant supprimée pour les enfants qui, ayant atteint leur 14^e année, entrent en apprentissage ou deviennent salariés.

CONCLUSION. — Tous les personnels de l'administration de l'Etat en Allemagne, bénéficient actuellement d'un régime définitif d'indemnités pour charges de famille, distinct pour les fonctionnaires et les ouvriers, caractérisé par le versement d'allocations à la fois pour la femme et pour chacun des enfants.

Ce régime, tant au point de vue des taux des allocations que des conditions générales d'attribution, est beaucoup plus avantageux que le système adopté par les entreprises privées, dont l'application s'est de beaucoup restreinte depuis la stabilisation monétaire.

II. AUTRICHE.

Le régime des allocations familiales a été introduit dans les services publics par la loi du 9 février 1916. Cette mesure était motivée par les circonstances exceptionnelles issues de la guerre ; l'octroi d'allocations supplémentaires aux travailleurs chargés de famille paraissait être alors pour l'Etat le moyen le plus économique d'adapter les salaires de son personnel au coût croissant de l'existence.

Au début, le montant de l'allocation totale variait avec l'importance des charges de famille et avec le rang du fonctionnaire et les barèmes eux-mêmes furent modifiés par plusieurs lois successives.

La loi du 15 juillet 1924, modifiée par la loi du 10 décembre 1926, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1927, a institué, ainsi qu'il suit, le régime des allocations familiales aux fonctionnaires du gouvernement fédéral autrichien.

FONCTIONNAIRES. — Les fonctionnaires du sexe masculin mariés ou veufs reçoivent, avec une allocation de ménage de 60 schillings par an (18 francs par mois), une allocation de même valeur pour le premier enfant (18 francs par mois), de 180 schillings pour deux enfants (54 francs par mois), et de 120 schillings (36 francs par mois) pour chacun des suivants.

Les allocations sont versées pour les enfants légitimes à charge, jusqu'à l'âge de 21 ans ; si l'enfant poursuit ses études supérieures, le paiement de l'allocation est continué jusqu'à l'âge de 24 ans.

Les enfants illégitimes ou adoptifs à charge ouvrent droit à « une aide » de 60 schillings par an (18 francs par mois).

Les taux de « l'aide » et des allocations sont les mêmes pour tous les fonctionnaires.

OUVRIERS. — Les ouvriers de l'Etat bénéficient d'ordonnances de travail (Arbeitsordnung) leur accordant le droit aux allocations familiales dans les mêmes conditions que les fonctionnaires, mais les taux d'allocation sont en général les mêmes que ceux prévus dans les contrats collectifs des entreprises privées dont l'activité est analogue. (Voir ci-dessous les taux.)

ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PROVINCIALES. — Les allocations familiales sont également payées dans les administrations municipales et provinciales, généralement dans les mêmes conditions et aux mêmes taux que celles accordées par l'Etat.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Comme pour les services publics, le régime des allocations familiales a été introduit en Autriche dans les entreprises privées dès les premières années de la guerre. La loi du 21 décembre 1921 l'étendit à presque toutes les catégories de travailleurs, en même temps qu'elle posait le principe de la compensation. Cette loi, plusieurs fois modifiée et prorogée, est encore en vigueur, mais en fait, le versement d'allocations familiales dans l'industrie privée autrichienne, prévu ordinairement par le moyen de contrats collectifs, après avoir été fort répandu pendant la guerre, l'est beaucoup moins actuellement, et reste en vigueur surtout dans les mines, la métallurgie et les industries du papier.

Les taux, variables, peuvent atteindre jusqu'à 90 schillings par an (27 francs par mois) pour le premier enfant, 70 schillings pour le deuxième enfant (21 fr. 50 par mois), et 60 schillings pour chacun des suivants (18 francs par mois). En outre, des allocations de ménage de 60 à 110 schillings par an (18 à 33 francs par mois) sont accordées à chaque ouvrier dont la femme ne travaille pas.

Les allocations sont en général payées jusqu'à l'âge de 14 ans.

Dans le commerce et dans les banques, les allocations prévues pour les employés mariés avec enfants, sont versées jusqu'à l'âge de 16 ans et selon des taux plus élevés que dans l'industrie.

CONCLUSION. — Les agents de l'Etat autrichien bénéficient actuellement d'indemnités pour charges de famille allouées à titre définitif.

Le régime, distinct pour les fonctionnaires et pour les ouvriers, comprend des allocations de ménage et des allocations pour enfant, dont les taux et les conditions d'attribution sont plus avantageuses en général que ceux en vigueur dans les entreprises privées, à l'exception des ouvriers de l'Etat qui sont traités au point de vue des taux comme les ouvriers appartenant aux professions similaires de l'industrie privée.

III. BELGIQUE.

Les premières allocations familiales aux agents de l'Etat belge ont été accordées après l'armistice, lors du rajustement des salaires, sous forme d'une allocation de 50 centimes par jour et par enfant de moins de 21 ans à la charge de sa famille.

Cette allocation fut doublée à partir du 1^{er} juillet 1923, et augmentée encore quelque peu à partir du 1^{er} juillet 1924. En outre, à partir de cette dernière date, l'Etat accorda une indemnité de naissance.

Le taux actuel des indemnités pour charges de famille fixé par l'arrêté royal du 28 juin 1927 est de 30 francs par mois pour le premier enfant et de 50 francs pour chacun des suivants.

Les taux sont uniformes pour tous les agents de l'Etat, à l'exception des magistrats chefs de famille qui ne reçoivent rien pour le premier et le second enfant, mais reçoivent 110 francs par mois pour le troisième, 140 francs pour le quatrième et 150 francs pour le cinquième et chacun des suivants.

L'indemnité de naissance, égale pour tous les fonctionnaires, est de 250 francs par enfant.

ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET COMMUNALES. — Les administrations provinciales et communales versent également des allocations familiales à leur personnel. Les échelles adoptées sont extrêmement variables. Signalons en particulier le système intéressant, appliqué à Etterbeck, où, compte non tenu des allocations familiales, le traitement maximum afférent à chaque catégorie de personnel, varie suivant qu'il s'agit de célibataires, d'individus mariés ou chefs de famille. Toutefois, dans un grand nombre de cas, les barèmes sont identiques à celui de l'Etat.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Le système des allocations familiales dans les entreprises privées a été appliqué pour la première fois en juin 1915 par les compagnies minières ; il s'est généralisé en 1919 et en 1920, c'est-à-dire au moment où l'Etat belge en accordait le bénéfice à ses personnels.

Les allocations sont accordées, le plus souvent, pour les enfants âgés de moins de 14 ans, et, après enquête, pour les enfants au-dessus de cet âge qui sont à la charge de leur famille.

Les taux, en prenant comme bases ceux alloués par les caisses de compensation de la région liégeoise, de la région de Charleroi et du Brabant, organismes groupant les effectifs les plus nombreux, sont en moyenne de :

Première section. — OUVRIERS

1 ^{er} enfant	15 francs par mois
2 ^e —	25 à 30 —
3 ^e —	30 à 50 —
4 ^e —	40 à 70 —
5 ^e et suiv.	50 à 70 —

Deuxième section. — EMPLOYÉS

1 ^{er} enfant	15 à 30 francs par mois
2 ^e —	25 à 40 —
3 ^e —	40 à 50 —
4 ^e —	60 —
5 ^e et suiv.	60 à 75 —

Les taux des primes de naissance sont de 250 francs pour la première naissance et de 150 francs pour les deuxième et suivantes.

Nous devons ajouter que dans les banques les taux pratiqués sont sensiblement plus élevés. Voici, par exemple, ceux du Crédit Anversoï :

	Employés supérieurs	Subalternes
Pour la femme	90	70
1 ^{er} et 2 ^e enfants (chacun)	85	70
3 ^e , 4 ^e et 5 ^e (chacun)	95	80
A partir du 6 ^e	100	90
Prime de naissance	450	350

CONCLUSION. — Tous les agents de l'Etat, en Belgique, bénéficient actuellement d'un régime permanent d'indemnités familiales, uniforme pour tous, sauf pour les magistrats, et comprenant des allocations pour enfants et indemnités de naissances.

Si nous comparons les taux alloués dans les services de l'Etat avec ceux en usage dans les entreprises privées, non compris toutefois les banques, nous constatons que les taux de l'Etat, sensiblement plus élevés pour les premier et deuxième enfants, sont moins élevés que ceux de l'industrie à partir du troisième enfant, et que les indemnités de naissances, allouées par l'Etat pour le deuxième enfant, sont plus fortes que celles accordées dans les entreprises privées.

Quant aux conditions générales d'attribution des allocations, celles en vigueur dans les services de l'Etat sont en général plus avantageuses.

IV. FINLANDE.

En Finlande, la question des allocations familiales ne s'est posée vraiment qu'en 1918, c'est-à-dire après la révolution russe et la guerre de l'indépendance. La hausse des prix qui se précipita à partir de cette date fut telle que le Gouvernement et les autorités municipales se virent contraints de majorer les traitements des fonctionnaires mariés d'indemnités de

vie chère, dont les allocations familiales formèrent un élément.

Actuellement, les fonctionnaires et employés de l'Etat appartenant aux classes de salaires X à XXX, c'est-à-dire dont le traitement est compris entre 43.500 et 10.000 marks (28.000 et 6.450 francs), reçoivent une allocation familiale de 12.000 marks par an (64 fr. 50 par mois) pour chaque enfant à charge, de moins de 16 ans, à partir du second enfant.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES. — La plupart des administrations communales ont renoncé à verser des allocations familiales à leurs personnels du jour où la stabilisation de la monnaie permit de revenir à des salaires fixes. Dans les rares villes où le système des allocations familiales est encore en vigueur, les taux de ces allocations sont au plus égaux à ceux attribués aux agents de l'Etat ; la limite d'âge est parfois reculée jusqu'à 17 ans, et c'est toujours à partir du deuxième enfant que les indemnités sont versées.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Pendant la période de crise des années 1918 et suivantes, les patrons, pour éviter une hausse des salaires de base, ont accordé à leurs ouvriers des indemnités de vie chère et des allocations familiales.

Après la stabilisation, les salaires de base furent élevés et les allocations furent, en général, supprimées ; à l'heure actuelle, elles ne sont maintenues que dans un très petit nombre d'entreprises privées et selon des taux inférieurs à ceux pratiqués dans les services de l'Etat.

CONCLUSION. — Seuls les agents de l'Etat finlandais dont le traitement ne dépasse par un maximum fixé, bénéficient d'un régime permanent d'indemnités pour charges de famille.

Ce régime, qui se caractérise par le versement d'allocations à partir du deuxième enfant, est plus avantageux que celui consenti dans les entreprises privées qui, d'ailleurs, en général, n'accordent pas d'allocations familiales à leurs personnels.

V. GRANDE-BRETAGNE.

Les allocations familiales ne sont généralement pas accordées aux agents des services de l'Etat, en Grande-Bretagne.

VI. HONGRIE.

Le versement d'allocations familiales est tout à fait général dans les services publics, y compris les chemins de fer de l'Etat, les ateliers, les services des P.T.T., etc.

Le taux des allocations est variable d'après la catégorie professionnelle des allocataires qui sont classés en quatre groupes, le premier comprenant les fonctionnaires supérieurs et le quatrième les moins bien rétribués.

Le règlement d'administration publique Z. 7000 M.P. de 1925 a fixé ces taux ainsi qu'il suit, mensuellement :

Premier groupe : 13 pengos 60 (60 fr. environ).

Deuxième groupe : 12 pengos 40 (55 fr. environ).

Troisième groupe : 11 pengos 20 (50 fr. environ).

Quatrième groupe : 9 pengos 60 (45 francs environ).

Les allocations sont accordées pour la femme, pour le père et pour la mère et pour chaque enfant à charge ; l'allocation pour la femme est versée à partir du mois dans lequel le mariage a été annoncé ; pour les enfants des fonctionnaires du groupe I, l'allocation est payée jusqu'à la 24^e année et pour ceux des autres groupes, jusqu'à la 16^e année à partir du mois de leur naissance. Pour les trois derniers groupes, la limite d'âge peut être reculée de 16 à 24 ans dans le cas où l'enfant poursuit ses études avec succès.

Les allocations ne sont consenties au père et à la mère du fonctionnaire que lorsqu'ils sont dépourvus de ressources ou incapables de travailler.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Les allocations familiales ne sont pas, ou presque pas, en vigueur dans les entreprises privées.

CONCLUSION. — Les agents de l'Etat hongrois bénéficient d'un régime d'allocations familiales qui ne ressemble à aucun des systèmes en pratique dans les autres pays.

Ce régime est caractérisée par le versement d'allocations à tous les membres de la famille (y compris le père et la mère) et les taux de ces allocations sont d'autant plus élevés que les traitements sont eux-mêmes plus élevés ; la limite d'âge étant

en outre reculée davantage en faveur des enfants des fonctionnaires supérieurs.

Aucune comparaison ne peut être faite avec les personnels des entreprises privées, qui ne perçoivent pas d'allocations familiales.

VII. ITALIE.

Le système des allocations familiales qui s'était beaucoup développé pendant la guerre en faveur des ouvriers et des employés de l'Etat, fut maintenu après la guerre, mais subit alors un mouvement général de réduction et le paiement en cessa même au mois d'avril 1923.

Actuellement, les indemnités pour charges de famille sont versées à tous les agents employés dans les ministères, au service de la Défense nationale et dans les services publics autonomes, y compris les chemins de fer, les postes et télégraphes, ainsi qu'aux instituteurs des écoles primaires.

Les allocations familiales consistent en une différenciation des taux de l'allocation de vie chère, proportionnellement à la grandeur de la famille.

Les taux mensuels des allocations proprement dites, tels qu'ils résultent du décret-loi du 7 mai 1927, n° 694, qui a fixé le taux des allocations de vie chère, sont les suivants :

Charges	Employés de grade supérieur	Employés de grade subalterne
Pour le ménage ..	22 lres (29 francs)	32 lres (43 fr.)
Pour un enfant. ..	9 — (12 —)	14 — (19 »)
Pour deux enfants.	18 — (24 —)	28 — (38 »)
Pour trois —	28 — (38 —)	42 — (56 »)
Pour quatre —	46 — (62 —)	70 — (94 »)
Pour cinq —	64 — (86 —)	98 — (131 »)
Pour six —	83 — (111 —)	126 — (169 »)

(Suite du tableau page suivante).

Charges	Employés de grade inférieur	Employés temporaires
Pour le ménage ..	38 lres (51 fr.)	70 lres (94 fr.)
Pour un enfant. ..	16 — (21 »)	16 — (21 »)
Pour deux enfants.	32 — (42 »)	31 — (41 »)
Pour trois —	48 — (64 »)	48 — (64 »)
Pour quatre —	81 — (108 »)	81 — (108 »)
Pour cinq —	113 — (151 »)	113 — (151 »)
Pour six —	142 — (190 »)	146 — (195 »)

Au-delà de sept enfants, les taux continuent à croître proportionnellement avec le nombre de ces derniers.

Les enfants ouvrent droit aux indemnités jusqu'à l'âge de 16 ans.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Le paiement des allocations familiales dans les entreprises privées avait pris quelque développement pendant la guerre, mais ces dernières années, ce système a beaucoup perdu en importance, et seules quelques industries et diverses grandes banques continuent à le pratiquer.

Dans les banques, les allocations sont payées à chaque employé du sexe masculin ayant une femme et 1 à 4 enfants à charge au-dessous de 18 ans, les taux varient de 25 à 30 lres par mois (33 à 40 francs) pour chaque membre de la famille à charge.

Dans l'industrie, les allocations de 1,20 à 2 lres par jour, sont attribuées pour les enfants au-dessous de 14 ans.

CONCLUSION. — Les agents de l'Etat italien bénéficient en général d'un régime permanent d'indemnités pour charges de famille, caractérisé par une différenciation du taux des indemnités de vie chère.

Les allocations familiales proprement dites comprennent des allocations pour le ménage et pour chacun des enfants à charge.

Les taux des allocations varient suivant la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire et sont d'autant plus élevés que le traitement est plus bas.

Le régime consenti aux agents de l'Etat est plus avantageux que celui en vigueur dans les entreprises privées qui, en général, le pratiquent peu.

Seuls les employés de banque perçoivent parfois, à charges égales, des indemnités plus fortes que les agents de l'Etat.

VIII. NORVEGE.

La plupart des autorités publiques versèrent à leurs personnels, pendant la guerre, une indemnité fixe et une allocation proportionnelle aux charges de famille, dans le but de remédier aux circonstances exceptionnelles créées par la hausse des prix.

Ces allocations, aux taux souvent modifiés, furent supprimées en janvier 1923, puis maintenues avec réduction, rétablies complètement dans le premier semestre de 1925 et de nouveau dans celui de 1928.

La réintroduction du versement des allocations familiales paraît être due à la politique de réduction des salaires qui a suivi la revalorisation monétaire ; grâce aux allocations familiales, la diminution des revenus sera plus faible pour les ménages possédant une famille nombreuse que pour les célibataires et les petits ménages.

Le taux actuel des allocations est de 60 couronnes par an (54 francs par mois), pour chaque enfant à charge au-dessous de 18 ans, mais le montant global des allocations ne doit pas excéder annuellement 11 % du salaire total et le gain total constitué par le salaire majoré des allocations familiales ne doit pas dépasser 4.500 couronnes (30.600 francs).

Ces dispositions s'appliquent, à quelques dispositions près, à tous les fonctionnaires et ouvriers de l'Etat.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES. — Quelques municipalités ont adopté les barèmes appliqués par l'Etat à son personnel, mais en général, les municipalités norvégiennes considèrent les allocations familiales comme des indemnités exceptionnelles appelées à disparaître, bien que les dernières peut-être, de toutes les allocations spéciales.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Divers groupes importants d'industries (minières et électro-chimiques) ont versé des allocations

familiales pendant la guerre à leurs personnels et de nombreuses conventions collectives en prévoyaient le paiement.

Mais ces allocations ont été graduellement supprimées à partir de 1919, et aujourd'hui il n'existe que très peu de contrats collectifs contenant des dispositions relatives à l'allocation d'avantages spéciaux aux personnes chargées de famille, encore ne s'agit-il que d'allocations de logement plus considérables en faveur des ouvriers mariés.

CONCLUSION. — L'Etat norvégien a doté ses agents d'un régime d'indemnités pour charges de famille, caractérisé par des allocations pour chaque enfant. Ce régime, qui paraît définitif, est uniforme pour toutes les catégories d'agents.

Dans les entreprises privées au contraire, les allocations familiales ont été supprimées en grande partie et ne subsistent que sous forme d'indemnités de logement.

IX. PAYS-BAS.

Les allocations familiales ont été introduites en Hollande pour la première fois en 1912, pour le personnel des Postes. Le système fut étendu ensuite aux instituteurs et à partir du 1^{er} janvier 1920 à tous les travailleurs des services publics.

Les allocations sont accordées uniformément pour charges de famille pour chaque enfant au-dessous de 18 ans mais les taux varient selon les catégories de personnels.

FONCTIONNAIRES. — Taux fixé à 3 % du traitement, pour chaque enfant, avec un minimum de 60 florins et un maximum de 240 florins par enfant et par an (61,25 et 205 francs par mois).

OUVRIERS. — Taux généralement fixé à 1,15 florin par semaine, soit 5 florins par mois (61 fr. 25), mais pour certaines catégories de hauts salaires, le taux de l'allocation est plus élevé.

ADMINISTRATIONS COMMUNALES ET PROVINCIALES. — Les services des provinces et les municipalités versent ordinairement des allocations familiales à leurs personnels. Les taux varient d'une région à l'autre, et sont à peu près les mêmes que ceux en vigueur dans les services de l'Etat tout en leur restant inférieurs. La limite d'âge est tantôt de 16 ans, tantôt de 18 ans.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Dans les entreprises privées, de nombreux contrats collectifs dont les premiers furent signés dès le 1^{er} janvier 1920, prévoient le paiement d'allocations familiales. L'allocation est généralement de 5 florins par enfant de moins de 14 ans à partir du troisième (44 francs par mois). Les dispositions de ces accords varient cependant beaucoup : ainsi le montant de l'indemnité oscille entre 0,20 et 1,30 florin par enfant et par semaine (9 francs et 58 francs par mois) et le droit à l'allocation commence tantôt avec le premier enfant, tantôt à partir du troisième ou du quatrième.

CONCLUSION. — L'Etat hollandais a doté tous ses agents d'un régime définitif d'indemnités pour charges de famille, caractérisé par le versement d'allocations pour enfants, dont le taux pour les fonctionnaires représente un certain pourcentage du traitement avec minimum et maximum. Les allocations accordées aux ouvriers varient également avec le salaire.

Ce régime, tant au point de vue du taux des allocations que des conditions générales d'attribution, est beaucoup plus avantageux que celui en vigueur dans les industries privées.

X. POLOGNE.

Le système des allocations familiales a été appliqué en Pologne pendant la guerre pour remédier aux effets de la hausse des prix.

Lorsque la Pologne eût acquis son indépendance, le Gouvernement paya des indemnités pour charges de famille à ses fonctionnaires. Ceux-ci furent d'abord divisés en trois catégories, à chacune desquelles correspondaient des taux différents, les allocations étant plus élevées pour les fonctionnaires supérieurs, puis en quatre et cinq catégories.

En mai 1923, une loi supprimait les catégories, tout en maintenant le principe des allocations familiales qui sont actuellement accordées suivant le régime ci-après :

OUVRIERS. — Les ouvriers reçoivent une allocation de 19,81 zlotys par mois (57 francs) pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans et pour la femme, sauf si elle est fonctionnaire de l'Etat. En cas de poursuite des études ou d'incapacité de travail, la limite d'âge pour les enfants est reculée jusqu'à

24 ans. Le nombre maximum des membres de la famille, sur la base duquel est calculée l'allocation, est de cinq.

FONCTIONNAIRES. — Le système appliqué pour les fonctionnaires est analogue à celui indiqué pour les ouvriers, mais le taux des allocations est très légèrement supérieur : 20,81 zlotys par mois (60 francs). L'allocation est identique à tous les degrés de l'échelle des traitements.

ADMINISTRATIONS MUNICIPALES. — Les agents appartenant aux administrations municipales reçoivent en général des allocations familiales dont les taux ne dépassent pas ceux consentis aux agents de l'Etat.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Les indemnités pour charges de famille, accordées presque universellement pendant la période d'inflation monétaire, ne sont plus du tout en vigueur dans un certain nombre d'industries et perdent progressivement de leur importance là où elles sont encore appliquées.

C'est l'industrie minière qui paie les allocations les plus fortes ; les taux varient entre 5 et 6 zlotys par mois (15 à 18 francs) pour la femme et pour chaque enfant de moins de 14 ans. A ces allocations, il convient d'ajouter certains avantages en nature, tels que quantités de charbon plus considérables allouées aux ouvriers chargés de famille.

CONCLUSION. — Les agents des services publics, en Pologne, bénéficient d'un régime permanent d'indemnités pour charges de famille, caractérisé par le versement d'allocations pour la femme et pour les enfants, jusqu'à concurrence de cinq personnes à charge par famille.

Les taux sont, à peu de chose près, les mêmes pour les fonctionnaires et pour les ouvriers.

Le régime est nettement plus avantageux que celui consenti aux personnels des entreprises privées qui, par ailleurs, à l'exception des entreprises minières, accordent très irrégulièrement des indemnités familiales à leurs personnels.

XI. SUISSE.

En Suisse, comme dans les autres pays d'Europe, les allocations familiales aux agents de l'Etat ont eu pour origine les indemnités de vie chère accordées pendant la guerre, dès

l'année 1916. Le droit à l'allocation était réservé aux fonctionnaires dont le salaire ou traitement était inférieur à un niveau donné de l'échelle d'avant-guerre.

La loi fédérale du 30 juin 1927 (sur le statut des fonctionnaires, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1928, a consacré d'une façon définitive le système des allocations familiales.

Tous les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'administration fédérale et des services publics, tels que chemins de fer fédéraux, postes, télégraphes et téléphones, etc., ont droit à une allocation annuelle de 120 francs suisses (50 francs par mois environ) pour chaque enfant légitime ou non, âgé de moins de 18 ans, n'ayant pas d'occupation rémunérée.

Les enfants ayant une occupation rémunérée ou titulaires de rente ne donnent pas droit à l'allocation ou à une partie seulement de l'allocation si la rémunération de l'enfant est insuffisante.

ADMINISTRATIONS CANTONALES ET COMMUNALES. — Les cantons réglant par leurs propres législations les problèmes qui ne sont pas exclusivement du domaine de la confédération, il n'existe aucune uniformité dans les administrations cantonales quant à l'application du système des allocations familiales. Certains cantons ne versent aucune allocation, d'autres n'en versent qu'aux fonctionnaires qui sont dans le besoin, etc. Dans les administrations communales la diversité est encore plus grande que dans les administrations cantonales ; mais, dans les unes comme dans les autres, les allocations familiales, quand elles existent, sont toujours moins élevées que celles consenties par l'Etat fédéral.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Les allocations familiales ne sont que très rarement appliquées dans les entreprises privées où elles ont été introduites pendant la guerre et l'après-guerre, en raison de l'augmentation constante des prix. Elles ont toujours été considérées comme une mesure de caractère transitoire. La diminution du coût de la vie et la stabilisation des salaires entraînent peu à peu leur disparition.

Les entreprises versant actuellement les allocations, sont surtout celles qui se rapprochent, sous certains rapports, des administrations communales par leur caractère d'utilité pu-

blique : compagnies de chemins de fer secondaires, tramways municipaux, etc.

Les taux de ces allocations sont fort divers : il s'agit soit d'allocations familiales globales variant entre 100 et 200 francs suisses par an (40 à 80 francs par mois environ), soit d'allocations pour chaque enfant comprises entre un minimum de 60 francs et un maximum de 150 francs suisses par an (25 à 60 francs environ par mois).

Les entreprises privées de caractère industriel ou commercial qui versent encore des allocations familiales prévoient des taux allant en général de 1 à 10 francs suisses par mois (5 à 50 francs environ) pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans.

CONCLUSION. — L'Etat fédéral suisse a doté ses agents d'un régime définitif d'indemnités pour charges de famille, uniforme pour tous, et qui consiste en une allocation pour chaque enfant à charge.

Ce régime est à tous les points de vue plus avantageux que celui en vigueur dans les entreprises privées, lesquelles en dehors de celles présentant un caractère d'utilité publique, ont presque partout supprimé le paiement d'allocations familiales à leurs personnels.

XII. TCHECOSLOVAQUIE.

En Tchécoslovaquie, comme en beaucoup d'autres pays, les allocations familiales en faveur des agents de l'Etat datent surtout de la guerre. Elles furent introduites sur l'initiative du Gouvernement, alors que le pays faisait encore partie de l'Autriche, par la loi du 9 février 1916, qui institua le paiement aux fonctionnaires et autres employés de l'Etat, d'indemnités de vie chère proportionnées aux charges de famille.

Mais lorsque survint la baisse des prix de 1921 et 1922, la loi du 30 décembre 1922, tout en maintenant les allocations familiales pour les enfants déjà nés, les supprima en faveur de ceux qui naîtraient après la date de promulgation de la loi, et stipula que les fonctionnaires entrant au service de l'Etat après le 1^{er} janvier 1923 seraient exclus du bénéfice des indemnités.

La loi du 24 juin 1926 a réintroduit définitivement le système des allocations familiales pour les agents de l'Etat.

Les allocations sont payées au titre de chaque enfant âgé de moins de 18 ans, mais le paiement en est prolongé jusqu'à l'âge de 21 ans, au cas où l'enfant poursuit des études régulières.

Les taux sont les suivants :

FONCTIONNAIRES. — (1) Allocation de 1.800 couronnes tchécoslovaques par an (113 francs par mois) pour un seul enfant à charge et de 3.000 couronnes (190 francs par mois) pour plusieurs enfants.

OUVRIERS D'ETAT. — (1) Les allocations correspondantes sont de 1.200 couronnes (70 francs par mois) et 2.100 couronnes (133 francs par mois).

ADMINISTRATIONS PROVINCIALES. — Les administrations provinciales paient également des allocations à leur personnel, suivant des systèmes analogues à ceux en vigueur dans les administrations centrales.

ENTREPRISES PRIVÉES. — Comme pour les agents de l'Etat, le paiement d'allocations familiales aux ouvriers de l'industrie est né de la guerre. C'est une ordonnance de mars 1917 qui accorda un supplément familial en faveur des enfants des ouvriers travaillant pour l'armée.

Le système se généralisa peu à peu, mais, en 1922, la baisse des prix et la crise industrielle de cette époque contraignirent les employeurs à réduire leurs frais de production, et dans nombre d'industries on tenta de supprimer les allocations.

Actuellement, le paiement des allocations diminue de plus en plus, sauf dans l'industrie minière ; les taux varient de 1 à 2 couronnes par jour (19 à 38 francs par mois) pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans. Un assez grand nombre d'entreprises limitent à quatre ou cinq le nombre des enfants ouvrant droit aux allocations.

CONCLUSION. — Les agents de l'Etat, en Tchécoslovaquie, bénéficient d'un régime définitif d'indemnités familiales, dis-

(1) Le personnel de l'Etat est divisé, en Tchécoslovaquie, en deux catégories : les fonctionnaires, qui sont considérés comme travailleurs intellectuels ; les employés, dont le travail est plutôt manuel. Exemple : les facteurs postaux sont classés parmi les employés, de même que les ouvriers de l'Etat.

tinct pour les fonctionnaires et pour les employés et caractérisé par le versement d'allocations pour chacun de leurs enfants.

Ce régime, tant au point de vue du taux des allocations que des conditions générales d'attribution est plus avantageux que le système en vigueur dans les entreprises privées, sauf pour les familles de plusieurs enfants.

En outre, de nombreuses industries privées marquent de nos jours une tendance à restreindre l'application du système des allocations familiales et même à le supprimer entièrement.

XIII. • YUGOSLAVIE.

La constitution du nouveau royaume des Serbes, Croates et Slovènes prévoit l'attribution d'allocations familiales à tous les fonctionnaires et ouvriers des services de l'Etat.

Les systèmes de paiement ont varié à plusieurs reprises, mais la loi votée le 31 juillet 1923 par la Skupshtina a fixé à partir du 1^{er} mai 1924, l'allocation annuelle à 360 dinars par enfant de moins de six ans (13 fr. 40 par mois), 600 dinars par enfant de six à douze ans (22 fr. 50 par mois) et 960 dinars (36 francs par mois) par enfant de plus de 12 ans jusqu'à l'âge de majorité ou jusqu'au moment où l'enfant commence à gagner sa vie. Elle est payée jusqu'à l'âge de 23 ans si l'enfant poursuit des études ou fait le service militaire

Signalons que le fonctionnaire retraité reçoit, en plus de sa pension, une allocation familiale qui lui est attribuée aux mêmes conditions que s'il était en activité.

COMPARAISON AVEC LES INDUSTRIES PRIVÉES. — L'exemple de l'Etat a été suivi par les banques, le commerce et l'industrie privée, mais les allocations versées sont en général moins élevées que celles consenties aux agents de l'Etat.

.

XIV. COMPARAISON DES REGIMES D'INDEMNITES
pour charges de famille accordées aux agents de l'Etat,
à l'étranger, avec le régime accordé aux agents de l'Etat,
en France.

Nous avons groupé dans les deux tableaux synoptiques ci-après (A) et (B), les caractéristiques principales des divers systèmes d'allocations familiales que nous venons d'exposer :

TABLEAU A

PAYS	Allocation pour la gemme Taux mensuel	Taux mensuel des allocations par famille de :					Indemnité de naissance
		1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	Chacun des suivants	
Allemagne .	(1) 45. »	45. »	90. »	135. »	180. »	45. »	
	(2) 121,50	121,50	243. »	364,50	486. »	121,50	
Autriche ...	(1) 18 à 33. »	27. »	48,56	66,50	84,50	18. »	
	(2) 18. »	18. »	54. »	100. »	136. »	36. »	
Belgique ...	»	3. 30. »	(5) 64,50	130. »	180. »	50. »	250. »
				(4) 110. »	250. »	150. »	250. »
Finlande ...	»	»	80. »	129. »	193,50	64,50	
Hongrie	(6) 45. »	45. »	90. »	135. »	175. »	45. »	
	50. »	50. »	100. »	150. »	200. »	50. »	
	55. »	55. »	110. »	165. »	210. »	55. »	
	60. »	60. »	120. »	180. »	240. »	60. »	
Italie	(7-8) 29. »	12. »	24. »	38. »	62. »	24-35. »	
	43. »	19. »	38. »	56. »	94. »	37-38. »	
	51. »	21. »	42. »	64. »	108. »	43-39. »	
	94. »	21. »	41. »	64. »	108. »	43-44. »	
Norvège ...	(5) »	34. »	68. »	102. »	136. »	34. »	
Pays-Bas ...	»	(9) 61,25	122,50	183,75	245. »	61,25	
		(10) 61,25	122,50	183,75	245. »	61,25	
		205. »	410. »	615. »	820. »	205. »	
Pologne ...	(1) 57. »	57. »	114. »	171. »	228. »	(11) 57. »	
	(2) 60. »	60. »	120. »	180. »	240. »	60. »	
Yougo-Slavie	»	(12) 13,50	27. »	40,50	54. »	13,50	
		22,50	45. »	67,50	90. »	22,50	
		36. »	72. »	108. »	144. »	36. »	
Suisse	»	(3) 50. »	100. »	150. »	200. »	50. »	
Tchéco-Slovaquie ...	»	(1) 76. »	133. »	133. »	133. »	»	
	»	(2) 113. »	190. »	190. »	190. »	»	
		Pour mémoire					
France	»	(13) 50,40	117,60	218,40	330. »	117,60	(15) 50 à 250. »
		(14) 55. »	135. »	265. »	425. »	160. »	

OBSERVATIONS. — Les divers taux sont donnés en francs: (1) taux spécial pour les agents ouvriers. — (2) taux spécial pour les fonctionnaires. — (3) un seul taux pour tous les agents de l'Etat, à l'exception des magistrats. — (4) taux spécial pour les magistrats. — (5) un seul taux pour tous les fonctionnaires et agents. — (6) les agents de l'Etat hongrois sont classés en 4 groupes, à chacun desquels correspond un taux d'allocation, les agents supérieurs ayant des taux plus élevés. — (7) les agents de l'Etat italien sont classés en 4 catégories, à chacune desquelles correspond un taux d'allocation, les agents supérieurs ayant les taux les moins

TABLEAU B

PAYS	Limite d'âge			Cumul des Indemnités
	Ordinaire	Enfants en cours d'études	Enfants en apprentissage	
Allemagne .	16 ans	21 ans	»	Indemnités accordées sans limitation de traitement.
Autriche ...	(1) 21 —	24 —	»	Idem.
Belgique ...	(1) 21 —	»	»	Idem.
Finlande ...	16 —	»	»	Indemnités refusées aux agents dont le traitement est supérieur à 43.000 francs.
Hongrie	(2) 24 —	»	»	Indemnités accordées sans limitation de traitement.
Italie	(3) 16 —	24 —	»	Idem.
Norwège ...	(4) 18 —	»	»	Le montant annuel des allocations ne doit pas dépasser 11 % du traitement et le traitement total 30.600 francs.
Pays-Bas ...	18 —	»	»	Indemnités accordées sans limitation de traitement.
Pologne ,..	18 —	24 —	»	Idem.
Suisse	(4) 18 —	»	»	Idem.
Tchéco-Slovaquie ..	18 —	21 —	»	Idem.
Yougo-Slavie	(1) 21 —	(5) 23 —	»	Idem.
Pour mémoire				
France	16 —	21 —	18 ans	Indemnités accordées sans limitation de traitement.

OBSERVATIONS (suite)

élevés. — (8) allocation de ménage. — (9) taux général pour les agents ouvriers. — (10) taux pour les fonctionnaires variable suivant le traitement (3 %). — (11) avec maximum de 5 personnes à charge. — (12) taux unique pour tous les agents, mais variable suivant l'âge de l'enfant (3 taux). — (13) taux actuels. — (14) taux prévus par le projet de loi du 6 juin 1929. — (15) ne concerne qu'un très petit nombre d'agents.

De l'étude de ces tableaux A et B, peuvent se dégager les considérations qui suivent :

- (1) Si l'enfant est à charge jusqu'à l'âge de 21 ans.
- (2) Pour les enfants du 1^{er} groupe (fonctionnaires supérieurs).
- (3) Pour les agents des trois autres groupes.
- (4) Si l'enfant est à charge jusqu'à l'âge de 18 ans.
- (5) Ou si l'enfant fait son service militaire.

1. NATURE ET TAUX DES ALLOCATIONS

Allocations pour la femme. — Cinq pays sur 13, accordent à leurs agents des allocations spéciales soit pour la femme (Allemagne, Autriche, Hongrie, Pologne), soit pour le ménage (Italie), le taux de cette allocation étant particulièrement élevé en Allemagne (121 fr. 50 par mois) et en Italie pour les employés temporaires (94 francs par mois).

Allocations pour les enfants. — Dans cinq pays (Allemagne, Autriche, Pologne, Pays-Bas, Tchécoslovaquie) les taux des allocations varient suivant qu'il s'agit des ouvriers ou des fonctionnaires, les taux pour les ouvriers étant moins élevés ; dans un pays (Hongrie), les agents de l'Etat sont classés en 4 groupes comprenant : le premier, les fonctionnaires supérieurs, le quatrième, les agents subalternes ; à chacun des groupes correspondent des taux différents, les taux les plus élevés étant attribués aux fonctionnaires supérieurs. Au contraire, en Italie, les agents de l'Etat sont classés également en quatre groupes, mais les fonctionnaires subalternes reçoivent les indemnités les plus élevées.

Aux Pays-Bas, les taux d'indemnité varient suivant le traitement et représentent 3 % de ce dernier, l'indemnité allouée pour l'enfant d'un fonctionnaire supérieur pouvant atteindre au maximum 205 francs par mois, contre un minimum de 61,25 alloué pour l'enfant d'un agent subalterne.

Dans deux pays (France, Italie) et en Belgique (pour les magistrats seulement), les taux pour chaque enfant sont progressifs, c'est-à-dire sont plus élevés au fur et à mesure que le nombre des enfants s'accroît jusqu'au quatrième ou sixième enfant. Partout ailleurs les taux pour chacun des enfants sont uniformes, quel que soit le nombre de ces derniers.

Un seul pays, la Yougoslavie, a prévu des taux variables suivant l'âge des enfants (3 taux).

Partout, sauf en Finlande, les allocations sont accordées à partir du premier enfant. En Finlande, les allocations ne sont prévues qu'à partir du deuxième enfant.

Le nombre des personnes ouvrant droit aux indemnités (enfants et femme s'il y a lieu), est illimitée, dans tous les pays,

sauf en Pologne et en Tchécoslovaquie. En Pologne, le nombre maximum des membres de la famille sur la base duquel est calculée l'allocation est de cinq et en Tchécoslovaquie de deux.

(*Allocations pour le père et la mère de l'agent.* — Un seul pays, la Hongrie, prévoit des allocations de ce genre ; elles ne sont accordées que lorsque le père ou la mère du fonctionnaire sont dépourvus de ressources ou incapables de travailler.)

Aucune différence n'est généralement faite au point de vue du taux des allocations entre les enfants légitimes ou illégitimes, si ce n'est en Autriche.

(*Indemnité de naissance.* — Un seul pays, la Belgique, alloue des indemnités de naissance (250 francs par enfant). En France, il est vrai, ces indemnités sont également accordées, mais elles n'intéressent qu'un nombre de fonctionnaires si peu élevé qu'on ne saurait raisonnablement en faire état.

Les pays d'Europe, France non comprise, qui versent à leurs agents des services publics les allocations familiales les plus élevées sont donc l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie.

Les taux alloués par l'Etat italien, pour une famille de un enfant, sont généralement plus avantageux que ceux alloués par l'Etat français, l'Italie accordant à ses agents mariés une allocation dite « de ménage » dont sont privés les fonctionnaires français.

Mais, pour une famille de deux enfants, sauf toutefois pour certains agents temporaires, l'Italie accorde des taux moins élevés que l'Etat français.

Comparativement avec leurs collègues des Pays-Bas, les agents des services publics, ouvriers français, et les fonctionnaires subalternes français, reçoivent des allocations plus élevées, sauf pour le premier enfant — pour lequel la différence est d'ailleurs infime —. Par contre les fonctionnaires moyens ou supérieurs sont moins bien traités, l'allocation étant fixée respectivement à 135, 265, 425 francs pour 2, 3, 4 enfants alors qu'au Pays-Bas, elle varie entre un minimum de 112,50, 183,75, 245 francs, et un maximum de 410, 615, 820 francs, soit une moyenne de 255, 400, 533 francs.

Enfin, si nous comparons entre eux les taux attribués en France et en Allemagne, nous constatons que les ouvriers des services publics sont plus avantagés en Allemagne qu'en France pour le premier enfant, en raison de l'allocation accordée en Allemagne à la femme de l'agent ; pour une famille de deux enfants, les taux sont identiques dans les deux pays ; au-delà de trois enfants, les agents français, bénéficiant de taux progressifs, sont plus privilégiés que leurs collègues allemands, le montant des indemnités pour une famille de 3, 4, 5 enfants étant respectivement de 265, 425, 565 francs en France et de 190, 225 et 270 francs en Allemagne.

Par contre, les fonctionnaires allemands reçoivent toujours des allocations familiales plus élevées que les fonctionnaires français, bien que les taux en Allemagne ne soient pas progressifs, le montant d'indemnités pour une famille de 1, 2, 3, 4 enfants s'élevant respectivement en France à 55, 135, 265, 425 francs, et en Allemagne à 243, 364,50, 486, 607 fr. 50.

Ce n'est que pour une famille d'au moins 9 enfants que, par le jeu de la progression des taux, le montant des allocations versées aux fonctionnaires français arrive à dépasser celui versé aux fonctionnaires allemands, mais cette situation se présente trop rarement pour que nous puissions en tirer argument dans notre étude.

Nous pouvons donc conclure que de tous les pays d'Europe, c'est l'Allemagne qui alloue les allocations familiales les plus élevées aux agents de ses services d'Etat, tant ouvriers que fonctionnaires, la France venant au second rang. Toutefois, en ce qui concerne les agents de l'Etat, ouvriers, la France passe au premier rang lorsque la famille de l'agent comprend plus de deux enfants.

Nous concluons aussi que la Belgique est le seul pays d'Europe qui verse à ses fonctionnaires des indemnités de naissance.

2. LIMITE D'ÂGE DES ENFANTS

Limite d'âge ordinaire. — La limite d'âge au-delà de laquelle ne sont plus versées les indemnités varie suivant les pays : 16, 18 ou 21 ans, et même 24 ans (Hongrie). Elle est, le plus

généralement de 16 ans, mais il convient de remarquer que dans la plupart des pays qui prévoient une limite d'âge supérieure à 16 ans, il est entendu que les enfants, pour ouvrir droit aux indemnités, doivent être à la charge de l'agent ; s'ils ne sont pas à charge, c'est-à-dire s'ils ont une profession ou des ressources propres, ils n'ouvrent plus droit aux indemnités. Dans les pays qui ont fixé la limite d'âge à 16 ans, la France notamment, cette obligation, sauf de rares exceptions, n'est pas prévue.

Signalons aussi que la Hongrie, qui accorde à ses fonctionnaires supérieurs des allocations légèrement plus élevées qu'aux autres fonctionnaires, leur réserve un autre avantage beaucoup plus considérable au point de vue limite d'âge. Les enfants des premiers ouvrent droit aux indemnités pour charges de famille jusqu'à l'âge de 24 ans, et les enfants des autres jusqu'à l'âge de 16 ans seulement.

Enfants en cours d'études. — 7 pays sur 13 prévoient une limite d'âge spéciale, variant entre 21 et 24 ans, pour les enfants en cours d'études. 6 pays n'en prévoient aucune : Belgique, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suisse, mais la limite d'âge ordinaire en Belgique étant de 21 ans pour les enfants à charge jusqu'à cet âge-là, et la limite spéciale pour les enfants en cours d'études en France, Allemagne et Tchécoslovaquie étant de 21 ans, on peut considérer que la Belgique prévoit également d'une façon implicite, une limite d'âge spéciale pour les enfants en cours d'études, cette catégorie d'enfants étant essentiellement à la charge des parents.

Enfants en apprentissage. — Un seul pays, la France, a prévu une limite d'âge en faveur des apprentis (18 ans au lieu de 16).

Cumul des indemnités avec le traitement. — 2 pays seulement, la Finlande et la Norvège, ont prévu, soit un maximum de traitement ou d'allocation, soit un maximum du total (traitement et allocations familiales) au-delà desquels les indemnités pour charges de famille étaient refusées. Dans tous les autres pays, les indemnités sont accordées quel que soit leur montant et aussi élevé que soit le traitement des intéressés.

CONCLUSION

Le régime d'indemnités pour charges de famille dont bénéficient les personnels des services de l'Etat en France, présente, comparativement avec les régimes en vigueur pour les mêmes personnels dans les autres pays d'Europe, les avantages et les désavantages ci-après :

C'est l'Allemagne qui, de tous les pays d'Europe, verse à ses fonctionnaires et autres agents des services publics, les allocations familiales les plus élevées. La France ne vient qu'au second rang ; encore est-elle distancée par les Pays-Bas en ce qui concerne les fonctionnaires moyens ou supérieurs, et par l'Italie pour certains employés temporaires.

Cette situation provient de ce que le régime français n'a pas prévu d'allocations au titre de la femme.

La limite d'âge admise en France est celle pratiquée le plus couramment en Europe, notamment par l'Allemagne ; quelques pays ont adopté une limite d'âge plus reculée, mais cette limite n'est pas toujours absolue.

La France a porté la limite d'âge de 16 à 21 ans en faveur des enfants qui poursuivent leurs études, tout comme l'Allemagne d'ailleurs, mais d'autres pays ont porté cette limite jusqu'à 23 et même 24 ans ; par contre, 5 pays sur 13 n'ont prévu aucune disposition spéciale pour les étudiants.

La France est le seul pays d'Europe qui consente des avantages particuliers aux apprentis en reculant la limite d'âge de deux ans pour ces derniers.

En France, comme dans la plupart des autres pays, les indemnités sont accordées sans aucune limitation et quel que soit le montant du traitement ou salaire.

La France, pays d'égalité, ne fait aucune différence entre les agents de l'Etat ouvriers et les fonctionnaires proprement dits, alors que l'Allemagne, en particulier, fait cette distinction.

La France, enfin, est un des rares pays qui aient adopté un barème de taux progressifs, suivant le nombre des enfants, seul barème logique à notre avis, l'entretien d'un enfant étant de plus en plus onéreux au fur et à mesure que le nombre des enfants augmente, du moins jusqu'au cinquième enfant.

Le régime français, de tous les régimes en vigueur dans les

pays d'Europe, apparaît donc comme le plus souple et le plus libéral de tous, mais il est en général moins avantageux que le régime allemand au point de vue du taux des allocations.

C'est pourquoi nous concluons, qu'en considérant dans leur ensemble, les régimes d'indemnités pour charges de famille, dont bénéficient, dans la plupart des pays d'Europe, les fonctionnaires et les agents des services de l'Etat, nous pouvons, en classant ces pays dans l'ordre d'importance des avantages consentis aux intéressés, mettre l'Allemagne au premier rang, au second rang la France, et, successivement après, les Pays-Bas, la Pologne, la Belgique, la Hongrie, la Suisse, la Tchécoslovaquie, l'Italie, la Finlande, la Yougoslavie et enfin la Norvège.

Par ailleurs, dans tous les pays d'Europe, y compris la France, si les agents des services provinciaux, départementaux ou communaux, sont à peu près traités, en matière d'indemnités pour charges de famille, sur le même pied que les agents de l'Etat, en revanche les personnels des entreprises privées bénéficient d'un régime d'allocations familiales qui, presque toujours, est beaucoup moins avantageux que celui dont jouissent les agents des services de l'Etat.

TROISIÈME PARTIE

Les indemnités pour charges de famille dans les services publics autres que ceux de l'Etat et dans les entreprises privés.

**(Etude comparative
avec les indemnités allouées aux agents de l'Etat)**

Nous avons vu, dans la courte introduction à cette étude, que la plupart des entreprises privées, soit par l'intermédiaire des caisses de compensation, soit directement, versaient à leurs personnels des allocations familiales, dont le montant, en ce qui concerne seulement les entreprises affiliées aux caisses de compensation, s'élevait, en mai 1929, à environ 300 millions de francs.

De leur côté, les services publics, autres que ceux de l'Etat, ont également fait bénéficier leurs agents d'un régime d'indemnités familiales et une loi du 19 décembre 1922 a imposé aux adjudicataires de travaux publics passés au nom de l'Etat, des départements et des communes, l'obligation de servir à leurs ouvriers des allocations familiales à un taux fixé par le ministre du Travail.

Il nous paraît intéressant d'examiner si le régime d'indemnités pour charges de famille, actuellement octroyé aux agents de l'Etat, est ou n'est pas plus avantageux pour les intéressés que le système imposé aux entrepreneurs de travaux publics ou accordé dans les entreprises privées ou dans les services publics autres que ceux de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

LES INDEMNITÉS POUR CHARGES DE FAMILLE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AUTRES QUE L'ÉTAT

§ 1. — ADMINISTRATIONS DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES

Les administrations départementales ou communales allouent, en général, des allocations pour charges de famille à leurs personnels.

Les taux de ces indemnités sont très variables, mais aux termes de l'article 12 de la loi du 21 octobre 1919, ils ne peuvent être supérieurs à ceux consentis par l'État à ses agents, et les délibérations qui seraient prises contrairement à cette prescription par les conseils généraux ou les conseils municipaux, sont nulles de plein droit.

Il a paru, en effet, essentiel au législateur qu'une certaine harmonie soit imposée entre les mesures qui peuvent être prises par les collectivités locales et le Parlement ; les difficultés que provoquent les familles nombreuses sont d'ordre général et il convient d'éviter que des initiatives isolées ne viennent troubler ou rendre plus malaisées les solutions nécessaires.

En fait, les taux et les conditions générales d'attribution des indemnités, dans les administrations départementales et communales, sont souvent calqués sur les taux et conditions générales en vigueur dans les services de l'État. Le personnel de la Préfecture de la Seine et de la Préfecture de Police, en particulier, jouit, en ce qui concerne les indemnités pour charges de famille, des mêmes avantages que les fonctionnaires de l'État.

§ 2. — ENTREPRISES PUBLIQUES

La plupart des entreprises publiques ont prévu en faveur de leurs personnels, un régime d'indemnités pour charges de famille dont voici les généralités :

Nature des indemnités. — Les indemnités familiales comprennent le plus souvent, comme dans les services de l'Etat, uniquement des allocations mensuelles pour chacun des enfants à la charge des agents, mais quelques Administrations accordent également des indemnités de naissance, et certaines même ont créé des œuvres sociales.

A. — ALLOCATIONS MENSUELLES POUR ENFANTS

Taux. — Bien que la loi du 21 octobre ne vise pas les entreprises publiques ou tout au moins celles qui ne sont pas gérées directement par les Administrations départementales ou communales, les taux des allocations pour enfants, versées aux agents des entreprises publiques, sont rarement supérieurs à ceux consentis par l'Etat et sont assez souvent identiques. (Exemple : Compagnie du Chemin de fer Métropolitain de Paris, Société des Transports en commun de la Région Parisienne, S. T. C. R. P.).

Signalons toutefois que les grandes Compagnies de chemins de fer, qui avaient tout d'abord adopté, comme dans les services de l'Etat, un barème unique pour l'ensemble de leurs réseaux, ont, depuis 1927, fixé le taux des allocations d'après la résidence de leurs agents, voulant ainsi tenir compte de la difficulté éprouvée par les familles nombreuses pour se loger dans les grands centres. Le tableau ci-dessous indique les taux en vigueur à la date du 1^{er} septembre 1929.

Montant de l'indemnité de résidence dans la localité d'emploi de l'agent. (mensuel)	Taux mensuel des allocations par famille de :					
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	Chacun des suivants
0	52,50	105. »	212,50	330. »	447,50	117,50
10	53,75	107,50	217,50	337,50	457,50	120. »
20	56,25	110. »	222,50	345. »	467,50	122,50
30	55. »	112,50	227,50	352,50	477,50	125. »
40	57,50	115. »	232,50	360. »	487,50	127,50
50	58,75	117,50	237,50	367,50	497,50	130. »
60	60. »	120. »	242,50	375. »	507,50	132,50
70	61,25	122,50	247,50	382,50	517,50	135. »
80	62,50	125. »	252,50	390. »	527,50	137,50
90	63,75	127,50	257,50	397,50	537,50	140. »
100	65. »	130. »	262,50	405. »	547,50	142,50
110	66,25	132,50	267,50	412,50	557,50	145. »
120	67,50	135. »	272,50	420. »	567,50	147,50
130	68,75	137,50	277,50	427,50	577,50	150. »
140	70. »	140. »	282,50	435. »	587,50	152,50
150	71,25	142,50	287,50	442,50	597,50	155. »
160	72,50	145. »	292,50	450. »	607,50	157,50
170	73,75	147,50	297,50	457,50	617,50	160. »
180	75. »	150. »	302,50	465. »	627,50	162,50
190	76,25	152,50	307,50	472,50	637,50	165. »
200	77,50	155. »	312,50	480. »	647,50	167,50
210	78,75	157,50	317,50	487,50	657,50	170. »
220	80. »	160. »	322,50	495. »	667,50	172,50
230	81,25	162,50	327,50	502,50	677,50	175. »
240	82,50	165. »	332,50	510. »	687,50	177,50
250	83,75	167,50	337,50	517,50	697,50	180. »
Taux accordés par l'Etat (pour mémoire)						
Taux mensuels variables de	50,40	117,60	218,40	336. »	453,60	117,60
0 à 186,66	(1) 55. »	135. »	265. »	385. »	545. »	160. »

(1) Nouveaux taux prévus dans le projet de loi n° 1760, du 6 juin 1929.

Conditions générales d'attribution. — Les conditions générales d'attribution (limite d'âge, enfants à charge, etc.) sont le plus souvent les mêmes que celles adoptées par l'Etat. (Exemple : Compagnie du chemin de fer Métropolitain, Société de Transports en commun de la Région Parisienne, S. T. C. R. P.).

Toutefois, dans les grandes Compagnies de chemins de fer, les allocations sont payées en principe pour chacun des enfants

de moins de 18 ans à la charge de l'agent, mais les taux sont réduits :

a) En ce qui concerne les enfants propres de l'agent, lorsqu'ils ont au moins 16 ans révolus et qu'ils réalisent un gain supérieur à une limite qui varie suivant le taux de l'indemnité de résidence du père et qui est donnée par le barème ci-dessous :

b) En ce qui concerne les enfants dont l'agent n'est pas le père (beaux-enfants, enfants recueillis) lorsque, quel que soit leur âge, le total de leur gain et de leurs ressources propres (revenus personnels, pensions d'orphelins, etc.) est supérieur à la limite fixée par ce même barème.

Indemnité de résidence de l'agent	Montant du gain mensuel à partir duquel une réduction sur l'allocation pour charges de famille est opérée.
0 à 500 francs	350 francs
501 à 1.000 francs	400 —
1.001 à 1.500 francs	450 —
1.501 à 2.000 francs	500 —
2.001 à 2.500 francs	550 —
2.501 à 3.000 francs	600 —

La réduction de l'allocation est fixée :

— pour les propres enfants de l'agent, à la moitié de l'excédent du gain mensuel sur la limite fixée au barème ci-dessus ;

— pour les enfants dont l'agent n'est pas le père, à la totalité de l'excédent des ressources mensuelles sur la même limite.

B. — INDEMNITÉS DE NAISSANCE

Certaines entreprises publiques ont prévu des indemnités de naissance en faveur de leurs personnels.

Les taux en sont très variables ; exemple : La Compagnie du Chemin de fer Métropolitain de Paris accorde une allocation de 150 francs par accouchement aux femmes employées

ou aux femmes de ses agents sous réserve que leur traitement ne dépasse pas 13.000 francs.

Les agents des grands réseaux, dont la rémunération comptant pour la retraite ne dépasse pas 20.000 francs par an, reçoivent en cas de naissance d'enfant, une allocation dont le montant est fixé comme suit :

150 francs	si l'agent n'a pas d'autre enfant vivant ;
225 —	— a un autre enfant vivant ;
300 —	— a déjà au moins deux autres enfants

C. — OEUVRES SOCIALES

Quelques entreprises publiques ont réalisé en faveur de leurs personnels diverses œuvres sociales ; c'est ainsi que les grandes Compagnies de chemins de fer ont créé des centres de consultation et des dispensaires pour jeunes enfants ; des cours d'instruction ménagère, etc.

La Compagnie du Chemin de fer Métropolitain de Paris a organisé, de son côté, des colonies scolaires pour les enfants de ses agents, et, par ailleurs, réserve des consultations médicales gratuites aux enfants de ses agents ; les enfants reconnus délicats sont envoyés au bord de la mer dans un préventorium dépendant de l'œuvre « Les Enfants des Chemins de Fer », placée sous le patronage de la Compagnie.

CONCLUSION

Le régime des allocations familiales en vigueur dans les Administrations publiques autres que l'Etat ne présente par rapport au régime accordé aux agents de l'Etat, aucun avantage particulier ; les Administrations départementales et communales ne pouvant, aux termes de la loi du 21 octobre 1919, allouer à leurs agents des indemnités pour charges de famille plus fortes que celles accordées par l'Etat à ses propres agents.

Seules, certaines entreprises publiques, comme les grandes Compagnies de chemins de fer, offrent des allocations d'un taux supérieur. Ajoutons, car nous aurons l'occasion de revenir sur cette question, que les Compagnies font varier le taux

des allocations suivant la résidence d'emploi des agents, soit 26 taux différents.

Les conditions générales d'attribution des indemnités sont généralement les mêmes que celles en vigueur dans les services de l'Etat, exception faite pour les Compagnies de chemins de fer qui ont adopté la limite d'âge de 18 ans, tout en réduisant les taux d'allocation pour les enfants âgés de plus de 16 ans qui réalisent un gain personnel supérieur à une limite variant suivant la résidence.

Les indemnités de naissance sont accordées dans les entreprises publiques avec moins de parcimonie que dans les services de l'Etat, et certaines de ces entreprises font bénéficier leurs personnels d'œuvres sociales.

En résumé, d'une façon générale, les personnels de l'Etat et les personnels des services publics autres que l'Etat, sont traités sur le même pied au point de vue indemnités familiales, mais quelques catégories de personnels, comme les agents des Compagnies de chemins de fer, jouissent d'un régime d'allocations souvent plus avantageux que celui accordé aux agents de l'Etat.

CHAPITRE II

LES ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LES MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS

Les conditions du travail dans les marchés de travaux publics passés au nom de l'Etat sont réglées par le décret du 10 août 1899 qui, entre autres obligations, stipule que les entrepreneurs titulaires d'un marché doivent payer à leurs ouvriers un salaire normal égal, pour chaque profession, au taux courant de la ville ou de la région.

Or, dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics, le régime des allocations familiales, complément du salaire, avait été institué sous une forme particulière ; les caisses de compensation étaient strictement professionnelles. D'autre part, les entrepreneurs du bâtiment avaient remarqué que, dans les adjudications, il suffit souvent d'une faible différence de prix pour décider de l'attribution du marché. Craignant que la charge acceptée par ceux d'entre eux qui versaient des allocations ne les mit, dans les adjudications, en infériorité de concurrence vis-à-vis de ceux qui ne les accordaient pas, ils demandèrent aux Pouvoirs publics de rétablir l'égalité entre tous les soumissionnaires en leur imposant l'obligation d'adhérer à une caisse de compensation.

C'est dans ces conditions que la loi du 19 décembre 1922, complétant sur ce point le décret de 1899, a prévu pour les entrepreneurs titulaires de marchés de travaux publics, l'obligation supplémentaire de servir des allocations familiales au personnel occupé à ces travaux, et trois décrets, en date du 13 juillet 1923, ont précisé les détails de cette obligation.

Le premier décret, relatif aux marchés de l'Etat, stipule que l'entrepreneur devra s'affilier à une caisse de compensation

ou à toute autre institution agréée et constituée entre chefs d'entreprises, en vue de répartir entre eux les charges résultant du service des allocations familiales. Pour être agréées, les caisses de compensation ou organismes similaires devront satisfaire à certaines conditions relatives aux taux minima des allocations et aux règles de répartition.

Les arrêtés du Ministre du Travail fixant ces conditions ont été, à ce jour, pris dans tous les départements ; il nous est donc possible d'étudier, en toute connaissance de cause, le système d'allocations familiales imposé aux entrepreneurs de travaux publics.

1° *Nature des allocations familiales.* — La loi du 19 décembre 1922 prévoit le service « d'allocations familiales » sans en donner la définition, mais le sens de cette expression dans le langage courant est très clair, précise une circulaire du Ministre du Travail, en date du 4 septembre 1923 ; il s'agit des sommes versées, en dehors du salaire, par les employeurs à leurs ouvriers ou employés, en raison de leurs charges de famille, allocations périodiques, le plus souvent mensuelles, dont le montant varie avec le nombre des enfants à charge de l'intéressé.

A cette prestation, que l'on peut appeler fondamentale, s'ajoutent parfois des prestations supplémentaires : primes d'accouchement, primes d'allaitement, mais l'allocation périodique, variable d'après le nombre des enfants, reste l'allocation familiale essentielle. C'est d'ailleurs la seule qui soit versée jusqu'ici par la généralités des Administrations publiques au personnel qu'elles emploient. C'est pourquoi divers arrêtés n'ont prévu expressément que des allocations de cette nature.

Dans les services de l'Etat, les indemnités pour charges de famille ne comprennent également que les indemnités dont le montant varie suivant le nombre des enfants, toutefois nous avons signalé que certaines Administrations accordaient des primes d'allaitement et plus exceptionnellement des indemnités de naissance qui peuvent être groupées sous le vocable « allocations familiales ».

2° *Taux des allocations.* — Les taux des indemnités ne sont

pas uniformes ; les barèmes établis par famille de un à cinq enfants et au-dessus sont au nombre de 12, applicables à un ou plusieurs départements.

Le tableau ci-dessous qui indique les divers barèmes avec, pour chacun d'eux, le nombre des départements intéressés, fait ressortir que les taux des allocations familiales allouées aux ouvriers utilisés par les entrepreneurs de travaux publics sont très inférieurs à ceux des indemnités analogues accordées aux agents de l'Etat.

Taux mensuel des indemnités par famille de :						Nombre de départements intéressés
1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	chacun des suivants	
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	
12,50	18,75	25. »	31,25	41,25	+ 10. »	1
12,50	27,50	45. »	60. »	85. »	+ 25. »	1
17,50	40. »	67,50	95. »	122,50	+ 27,50	11
15. »	30. »	70. »	110. »	150. »	+ 40. »	3
20. »	45. »	75. »	110. »	150. »	+ 40. »	5
15. »	45. »	85. »	135. »	185. »	+ 50. »	1
20. »	50. »	90. »	130. »	170. »	+ 40. »	18
20. »	50. »	90. »	140. »	200. »	+ 60. »	20
20. »	50. »	100. »	150. »	200. »	+ 50. »	13
25. »	60. »	105. »	150. »	200. »	+ 50. »	2
25. »	60. »	110. »	190. »	270. »	+ 80. »	14
30. »	70. »	120. »	200. »	280. »	+ 80. »	1
Taux accordés par l'Etat à ses agents (pour mémoire)						
50,40	117,60	218,40	336. »	453,60	+ 117,60	
(1) 55. »	135. »	265. »	385. »	545. »	+ 160. »	

3° *Règles de répartition.* — L'allocation doit être assurée pour tout enfant de moins de 13 ans. Toutefois, le règlement de la caisse pourra prévoir que l'allocation ne sera pas due s'il est établi que l'enfant ne fréquente pas régulièrement l'école, sauf excuse valable.

Les allocations sont accordées au prorata du nombre de journées de travail exécutées au cours du mois par l'ouvrier ou l'employé. Quand le taux est fixé seulement par mois, le taux par jour s'obtient en divisant ce dernier par 25.

Dans les services de l'Etat, l'allocation est accordée jusqu'à l'âge de 16 ans, cette limite d'âge pouvant être reculée jusqu'à l'âge de 18 et même 21 ans, suivant que l'enfant est en apprentissage ou poursuit ses études.

(2) Nouveaux taux prévus dans le projet n° 1760, du 6 juin 1929.

Les allocations sont également accordées au prorata du nombre de journées de travail, mais elles sont maintenues en cas d'absences autorisées (congés, maladies, etc.).

CONCLUSION

Le régime des allocations familiales, réglementaire dans les marchés de travaux publics, ne présente, par rapport au régime en vigueur dans les services publics, aucun avantage, si ce n'est, à notre avis, l'obligation de l'assiduité scolaire qui peut être exigés des enfants ouvrant droit aux indemnités.

Par contre, les agents des services de l'Etat, bénéficient de taux considérablement plus élevés, d'une limite d'âge plus reculée, et peuvent, en cas d'absences pour causes légitimes (permission, maladie, etc.) recevoir l'intégralité des indemnités.

Le régime des allocations familiales accordées au personnel occupé aux travaux publics faisant l'objet de marchés passés au nom de l'Etat est donc, à tous les points de vue, moins avantageux que le régime des allocations familiales dont bénéficient les agents de l'Etat.

CHAPITRE III

LES ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LES ENTREPRISES ET ADMINISTRATIONS PRIVÉES

Les entreprises ou administrations privées qui accordent des allocations familiales à leurs personnels peuvent se diviser en deux groupes :

Etablissements affiliés à des caisses de compensation ou organes similaires ;

Etablissements non affiliés, versant directement les allocations aux intéressés.

Dans l'impossibilité de faire porter notre étude sur l'ensemble de ces établissements, nous prendrons comme bases de comparaison, pour le premier groupe, les indemnités en usage dans les centres les plus représentatifs au point de vue commerce et industrie de chaque région, et dans chaque centre, les indemnités du taux le plus élevé.

Dans le second groupe, nous citerons les indemnités allouées par les Usines Michelin et C^{ie} qui, à l'heure actuelle, peuvent être données comme modèles au point de vue aide aux familles nombreuses ; par la Banque de France, dont les taux sont particulièrement élevés, et par la Compagnie des Mines de Lens.

1. TAUX DES INDEMNITES

Le tableau ci-après indique les barèmes prévus pour les familles de cinq enfants et au-dessus :

Caisses de compensation ou enterrises versant directement	Taux mensuel des allocations par famille de :					
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	chacun des suivants
1^{er} GROUPE. — Indemnités versées par les Caisses de Compensation						
A. — Caisses interprofessionnelles industrielles, commerciales						
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Bordeaux	20. »	50. »	90. »	130. »	170. »	+ 40. »
Brest (commerce)	18,75	41. »	67,50	97,50	135. »	+ 37,50
Bourges (industrie)	20. »	50. »	120. »	220. »	320. »	+ 100. »
Calais	15. »	40. »	75. »	110. »	145. »	+ 35. »
Cholet (textile)	25. »	62,50	125. »	187,50	250. »	+ 62,50
Douai	25. »	60. »	110. »	190. »	270. »	+ 80. »
Dunkerque	25. »	35. »	60. »	90. »	120. »	+ 30. »
Elbeuf	40. »	85. »	135. »	200. »	280. »	+ 100. »
Grenoble (mécanique)	30. »	70. »	120. »	180. »	250. »	+ 90. »
Le Havre (industrie)	30. »	65. »	105. »	150. »	200. »	+ 50. »
Lille (textile)	30. »	100. »	180. »	280. »	400. »	+ 140. »
						+ 160. »
						+ 180. »
Limoges (livres, chaussures)	20. »	50. »	100. »	150. »	200. »	+ 50. »
Lyon (soieries, divers)	20. »	60. »	105. »	180. »	250. »	+ 70. »
Marseille (travaux publics)	25. »	55. »	95. »	145. »	210. »	+ 80. »
						et de 20 en 20
Mulhouse	33,75	75. »	126,25	187,50	258,75	+ 71,25
Mulhouse (employés)	40. »	90. »	150. »	220. »	300. »	+ 80. »
Nancy	30. »	70. »	120. »	190. »	280. »	+ 110. »
Nevers	30. »	75. »	135. »	210. »	285. »	+ 75. »
Paris (divers)	30. »	70. »	120. »	200. »	280. »	+ 80. »
Paris (pétrole)	55. »	125. »	205. »	315. »	425. »	+ 110. »
Le Puy	15. »	35. »	70. »	110. »	150. »	+ 40. »
Reims	20. »	45. »	95. »	150. »	205. »	+ 55. »
Roanne	25. »	62,50	125. »	200. »	300. »	+ 125. »
						+ 150. »
						+ 150. »
						+ 175. »
Rouen (textile)	40. »	95. »	160. »	235. »	320. »	+ 65. »
St-Chamond	15. »	45. »	100. »	200. »	300. »	+ 100. »
St-Etienne	20. »	50. »	100. »	200. »	300. »	+ 100. »
Strasbourg	50. »	100. »	150. »	200. »	250. »	+ 50. »
Tarare	15. »	45. »	90. »	150. »	225. »	+ 90. »
Toulouse	15. »	40. »	75. »	110. »	145. »	+ 35. »
Troyes	60. »	130. »	210. »	290. »	370. »	+ 80. »
Moyenne pondérée (1)	28. »	67. »	116. »	182. »	255. »	+ 73. »

Nota. — Les taux et leur moyenne pondérée figurant dans le tableau ci-dessus (1^{er} Groupe) sont ceux indiqués dans l'Annuaire 1928-1929 du Comité Central des Allocations familiales.

(1) La moyenne pondérée est établie en tenant compte de l'importance relative de l'effectif du personnel de chaque caisse.

Caisses de compensation ou entreprises versant directement	Taux mensuel des allocations par famille de :					
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	chacun des suivants

B. — *Caisses diverses*

	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Paris (agents de change) ..	50. »	125. »	225. »	325. »	425. »	+100. »
Paris (notariat)	40. »	90. »	165. »	265. »	365. »	+100. »
Paris (Cies d'assurances) ...	40. »	100. »	190. »	315. »	440. »	+125. »
Moyenne pondérée (1)	42. »	104. »	194. »	310. »	426. »	+116. »

2^e GROUPE. — *Indemnités versées directement par les entrepreneurs*

Maison Michelin et Cie	100. »	200. »	405. »	540. »	675. »	+135. »
Banque de France	100. »	225. »	375. »	540. »	740. »	+200. »
Société des Mines de Lens :						
(ouvriers)	25. »	62,50	112,50	210. »	212,50	+ 50. »
(employés)	40. »	90. »	150. »	162,50	260. »	+ 60. »

Taux accordés par l'Etat à ses agents (pour mémoire)

	50,40	117,60	218,40	336. »	453,60	+117,60
(2) 55. »	135. »	265. »	385. »	545. »	+160. »	

2. ATTRIBUTION DES INDEMNITES

a) *Minimum de présence permettant de prétendre aux allocations*

Les caisses de compensation exigèrent au début un minimum de présence variant de trois mois à un an ; actuellement, ce minimum est complètement supprimé dans de nombreuses caisses (région du Nord, région parisienne) et là où il subsiste encore (Saint-Etienne, Elbeuf, Lyon, Marseille), la durée est le plus souvent de un mois.

La Maison Michelin exige une présence de trois mois au minimum.

L'Etat accorde les indemnités pour charges de famille à ses agents appartenant au cadre permanent du jour de leur entrée en fonctions, mais, par contre, exige deux mois de services continus avant de les accorder à ses agents auxiliaires ou temporaires.

b) *Nationalité des attributaires*

En dehors du personnel de nationalité française, les caisses de compensation admettent en général au bénéfice de leurs

(1) Nouveaux taux prévus dans le projet de loi n° 1760, du 6 juin 1929.

(1) Voir (1), page précédente.

allocations les chefs de famille de nationalité étrangère ressortissant à un Etat qui n'a pas été en guerre avec la France ; quelques caisses cependant ne font aucune distinction. Les mensualités ne sont attribuées que pour les enfants résidant en France ou dans les colonies françaises et suivant avec assiduité les cours d'une école française.

L'Etat français n'alloue pas d'indemnité à ceux de ses agents qui (très peu nombreux d'ailleurs) sont de nationalité étrangère.

c) *Maintien des indemnités pendant la durée du service légal*

De nombreuses caisses de compensation maintiennent les indemnités au père de famille appelé sous les drapeaux pour son temps de service légal.

Dans les services d'Etat, aucune disposition analogue n'est prévue, si ce n'est en faveur des agents convoqués pour des périodes d'instruction.

Nous devons toutefois signaler qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 1^{er} avril 1923 sur le recrutement de l'armée, les agents de l'Etat, qui avant leur départ pour le service militaire, remplissent effectivement le devoir de soutien indispensable de famille, peuvent recevoir pendant leur présence sous les drapeaux, une allocation journalière majorée en raison du nombre des enfants âgés de moins de seize ans à la charge du soutien de famille.

Le chiffre de l'allocation est fixé à 1 fr. 60 et celui de la majoration à 60 centimes pour le premier enfant, 70 centimes pour le second, 80 centimes pour le troisième, 1 franc pour le quatrième, chaque enfant en sus du quatrième donnant droit à une majoration de 20 centimes à celle du précédent.

Mais ces allocations ne sont accordées qu'après enquête administrative et leur taux est très inférieur au taux des indemnités familiales maintenues par les caisses de compensation.

d) *Maintien des indemnités en cas de décès de l'attributaire*

Les statuts de nombreuses caisses et entreprises privées prévoient que si le père de famille vient à décéder ou à être frappé, par blessure ou maladie, d'incapacité permanente totale de travailler, les allocations continuent d'être versées à la mère

de famille, ou à son défaut à la personne qui a recueilli les enfants, pour les enfants nés ou conçus à la date de la mort de leur père ou de l'accident qui a causé l'incapacité permanente.

Certaines caisses n'accordent le maintien que lorsque le décès résulte du travail, d'autres caisses suppriment les allocations après une période variant de trois à douze mois.

Dans les services de l'Etat, lorsqu'un agent meurt, les indemnités pour charges de famille ne sont maintenues aux orphelins, sous forme de pensions temporaires, que lorsque le père était titulaire d'une pension d'invalidité ou de retraite d'ancienneté ou se trouvait en état, par la durée de ses services, d'avoir droit à une pension d'ancienneté ou à une pension d'invalidité.

Si l'agent meurt sans réunir ces conditions, les indemnités pour charges de famille allouées à ses enfants sont supprimées le lendemain du décès.

Dans le cas spécial d'un agent soumis à la loi de 1898 sur les accidents du travail, nous avons plus haut, au chapitre V, qu'en cas de décès, les indemnités pour charges de famille étaient maintenues aux orphelins sous forme de rentes viagères servies jusqu'à l'âge de 16 ans, mais à un taux parfois inférieur au taux des indemnités proprement dites.

e) Maintien des indemnités en cas de maladie

Il convient de distinguer selon que la maladie résulte ou non d'un accident du travail.

Dans le premier cas, les caisses de compensation maintiennent l'attribution des allocations familiales pendant toute la durée de l'incapacité temporaire, quelques caisses ne la maintiennent que pendant une période de un à trois mois, d'autres, assez rares d'ailleurs, la suppriment.

Lorsque la maladie a une autre cause qu'un accident du travail, la plupart des caisses maintiennent les allocations pendant une durée variant de un à six mois, en général trois mois ; assez souvent, les allocations sont maintenues jusqu'à guérison complète, tandis que quelques caisses les suppriment complètement.

Il est parfois exigé des personnels un minimum de présence dans l'établissement.

Les agents de l'Etat, absents pour cause de maladie ou d'accident (accident du travail ou non) bénéficient en totalité des indemnités pour charges de famille, pendant toute la durée de leur indisponibilité ou plus exactement pendant toute la période durant laquelle ils reçoivent un traitement réduit (six mois par période de douze mois et sans limitation de durée pour une indisponibilité résultant du service).

Enfants ouvrant droit aux indemnités

a) *Limite d'âge*. — La limite d'âge varie entre 13 et 16 ans mais elle est le plus souvent de 13.

Certaines caisses font une différence pour les garçons et pour les filles (14 ans garçons, 13 ans filles).

La limite d'âge peut être prorogée jusqu'à 21 ans, en cas d'études postsecondaires ou professionnelles, mais après décision de la Commission de gestion.

Les Etablissements Michelin et C^{ie} ont admis une limite d'âge de 16 ans et la Banque de France une limite de 18 ans.

L'Etat, au contraire accorde à ses agents des indemnités familiales jusqu'à l'âge de 16 ans.

Par ailleurs, le maintien des indemnités pour les enfants poursuivant leurs études ou mis en apprentissage n'est pas un droit absolu dans les entreprises privées, il est subordonné à la décision d'une Commission spéciale ; dans les services de l'Etat, ce droit ne peut être refusé si les conditions de justifications sont réalisées.

Aucune différence n'existe, en général, pour les enfants infirmes.

b) *Enfants à charge*. — Il n'y a aucune différence essentielle entre les deux régimes au point de vue de la détermination proprement dite des enfants à charge. Sont considérés comme ouvrant droit aux indemnités, tous les enfants, légitimes ou non, reconnus ou non reconnus et les orphelins recueillis qui sont effectivement à la charge des intéressés. Toutefois, nous devons signaler que certaines caisses réduisent le taux des allocations quand il s'agit d'enfants naturels ou même ne veulent connaître que les situations familiales légales.

La plupart du temps, l'allocation est accordée même si l'ouvrier n'a qu'un enfant, mais certaines caisses n'ouvrent le droit aux allocations qu'à partir du 2^e enfant. *Dans les services de l'Etat*, les allocations sont dues à partir du premier enfant.

c) *Personnes à charge autres que les enfants*. — Certaines caisses, peu nombreuses en vérité (Besançon, Cholet, Dunkerque, Le Havre, Fourmies, Lorient, Lyon) allouent des indemnités non seulement aux agents, mais aussi aux ascendants âgés de plus de 70 ans, qui sont à la charge des employés ou ouvriers.

D'autres en allouent aux petits-enfants, neveux, nièces, frères et sœurs des intéressés.

Dans le régime des services de l'Etat, les enfants seuls peuvent ouvrir droit aux indemnités pour charges de famille.

d) *Rang des enfants*. — Seuls les enfants bénéficiaires entrent généralement, dans l'industrie, en ligne de compte pour la détermination du taux des allocations. Les enfants ayant dépassé la limite d'âge disparaissent donc de la famille au point de vue de l'attribution des allocations. Le même décalage se produit chaque fois qu'un enfant cesse d'être bénéficiaire.

Les caisses de compensation justifient cette mesure en faisant valoir que les enfants travaillant même comme apprentis, reçoivent généralement des salaires qui dépassent leurs besoins (1).

Dans les services de l'Etat, au contraire, chaque enfant prend rang d'après l'ordre de naissance, quels que soient l'âge et la condition de ses aînés, le décès d'un enfant, en particulier, ne modifie pas le rang de ses puînés. Sauf en cas de nouvelle survenance d'enfant et même dans ce dernier cas, les enfants morts pour la France sont considérés comme étant toujours vivants pour fixer le rang des autres enfants donnant droit aux indemnités.

Paiement des indemnités. — Normalement, c'est la présence du père dans un établissement privé qui détermine le versement des allocations, les indemnités ne sont attribuées à la mère que si elle est chef de famille en tant que veuve, divorcée

(1) AUDOUIN. *Op. cit.*

ayant la charge des enfants ou fille-mère avec enfant non reconnu par le père.

Les indemnités servies par les caisses de compensation étaient, au début, remises en général au père chef de famille, mais certaines caisses craignant que l'allocation ne soit détournée de sa destination par l'ouvrier ou voulant manifester que cette allocation ne constitue pas un accessoire de salaire, préférèrent la verser entre les mains de la mère de famille ou de la personne qui assume la charge et l'entretien des enfants.

Ce mode de paiement est généralisé dans les entreprises de la région du Nord et de la région de Paris.

Les caisses des autres régions versent au contraire le plus souvent leurs allocations entre les mains du père.

La Maison Michelin, la Banque de France versent également les allocations au père directement.

Dans les entreprises privées, les allocations familiales ne figurent pas sur la feuille de paye. Elles donnent lieu à un compte spécial, ceci afin de montrer qu'elles ne font pas partie du salaire.

Dans les services de l'Etat, au contraire, les indemnités sont attribuées à tous les agents, qu'ils soient pères de famille ou mères de famille, sans qu'on tienne compte pour la mère si elle est réellement chef de famille. Les indemnités, sauf lorsque la mère a la garde des enfants sont toujours versées entre les mains du père et ne donnent jamais lieu à un compte spécial, étant payées en même temps et sur le même état d'émargement que le traitement ou salaire.

Décompte des indemnités. — En général, les allocations familiales ne sont allouées que si le chef de famille a travaillé tous les jours ouvrables du mois, sans exception, dans un ou plusieurs établissements adhérant à une caisse de compensation ; elles sont versées mensuellement, ce qui permet de les payer intégralement quel que soit le nombre de journées de chômage involontaire au cours du mois, mais si l'arrêt du travail n'est pas dû à une cause légitime ou indépendante de la volonté de l'ouvrier, les allocations sont, soit complètement

supprimées pour toute la durée du mois, soit réduites proportionnellement à l'importance des absences.

Parfois aussi, mais plus rarement, les allocations sont payées quotidiennement, ce qui permet de les proportionner exactement au temps de travail effectif.

Les indemnités pour charges de famille allouées aux *agents de l'Etat* suivent le sort du traitement ou du salaire de ces agents et sont payées mensuellement, mais si l'agent a cessé son service pour une cause illégitime, les indemnités ne sont supprimées que pendant la durée de cette absence et les absences au cours d'un mois, quelle que soit leur importance, n'entraînent jamais la suppression complète des indemnités au cours du mois.

Cumul des indemnités. — La plupart des caisses de compensation stipulent dans leurs statuts que les allocations ne peuvent se cumuler avec celles servies à l'autre conjoint soit par l'Etat ou tout autre administration publique, soit par une entreprise privée.

Les agents de l'Etat ne peuvent pas cumuler les indemnités pour charges de famille avec les indemnités de même nature allouées à l'autre conjoint, lorsque ce dernier est également agent de l'Etat ou appartient à une administration publique, mais le cumul est licite lorsque l'autre conjoint appartient à une entreprise privée.

7° *Maximum de traitement ou salaire.* — Certaines caisses (assez rares) fixent un salaire minimum, au delà duquel l'allocation cesse d'être attribuée ; le taux de ce salaire varie selon les places (8.000 fr. à Alençon, 9.600 à Alger, 15.000 à Grenoble (Ganterie), 12.000 à 15.000 à Limoges, 20.000 à Marseille (Produits chimiques), 12.000 à Paris (Papier et Chapellerie).

Mais la plus grande partie des caisses et des entreprises privées ne tiennent aucun compte du montant du salaire et à Paris même cette limitation a été, en général, abandonnée.

Dans les *Services de l'Etat*, les indemnités pour charges de familles sont allouées quel que soit le traitement ou le salaire des ayants-droit.

8° *Droit aux allocations.* — Le versement d'allocation dans les industries privées ne constitue pas une obligation pour l'em-

ployeur ; les allocations sont « consenties », précisent les règlements des caisses de compensation et les affiches apposées dans les ateliers, elles sont une « libéralité gracieuse », déclarent les Etablissements Michelin et C^{ie}.

Dans les instructions complétant leurs statuts, les caisses recommandent « de ne faire mention des allocations familiales ni dans le règlement d'atelier, ni dans le contrat de travail, ni dans aucun papier d'aucune sorte, émanant des adhérents ».

Toutes les difficultés ou contestations quelconques, relatives au fonctionnement du service des allocations, sont soumises à la Commission de gestion des caisses de compensation, dont les décisions sont obligatoires et sans recours.

L'attribution des indemnités pour charges de famille aux agents de l'Etat a été au contraire consacrée par une loi et les modalités en ont été fixées par un règlement d'administration publique. Des lois successives ont modifié soit les tarifs des indemnités, soit les conditions générales d'attribution.

Toutes les contestations relatives à l'attribution des indemnités dans les mêmes conditions que les contestations relatives pour charges de famille aux agents de l'Etat sont doncatives au salaire, c'est-à-dire peuvent faire l'objet de recours gracieux ou contentieux.

AVANTAGES DIVERS AUTRES QUE LES INDEMNITES MENSUELLES ALLOUEES POUR CHAQUE ENFANT

La plupart des caisses de compensation accordent à leurs ouvrières ou employées, nourrissant leur enfant au sein, sans cesser de travailler, des primes d'allaitement dont le taux varie de 15 à 125 francs par mois, pour une durée allant de trois à douze mois et dont la moyenne pondérée (1) par naissance est de 328 francs.

Quelques caisses n'exigent pas que l'enfant soit nourri au sein, d'autres consentent des taux spéciaux lorsque la mère allaite, sans travailler.

(1) Voir renvoi (1) de la page 153.

Sauf de rares exceptions, les caisses de compensation accordent des primes de naissance dont le taux varie de 100 à 300 francs par enfant (exceptionnellement 450 francs), la prime de naissance pour le premier enfant étant en général plus forte que celle prévue pour les puînés.

La moyenne pondérée de ces primes est de 223 francs pour le premier né et de 186 francs pour les suivants.

Un certain nombre de caisses ont prévu dans leurs statuts des allocations journalières pour la période de couches, d'importance et durée variables et des primes pour chaque consultation prénatale. D'autres caisses délivrent des dons en nature (layettes, berceaux, etc.).

La Maison Michelin et C^{ie} alloue des primes d'allaitement au sein de 60 francs pendant douze mois, des primes de naissance de 400 francs pour le premier enfant et 250 francs pour les autres naissances et des indemnités de chômage pour couches de 400 francs.

La Banque de France verse à ses agents masculins et dames titulaires des primes de naissance de 2.000 francs par enfant, augmentées de 1.000 francs en cas de double naissance et à ses dames temporaires des primes de naissance de 1.200 francs.

En outre, les dames employées bénéficient de congés d'accouchement de deux mois avec traitement entier et si elles nourrissent leur enfant au sein, de congés d'allaitement de cinq mois, dont un mois à plein traitement et quatre mois à demi-traitement.

Dans les services de l'Etat, des primes d'allaitement de 10 à 40 francs par mois sont accordées dans certains établissements, mais aux ouvrières seulement.

Quant aux primes de naissance, leur taux est fixé en moyenne à 100 francs par enfant et elles ne sont allouées que très exceptionnellement.

En revanche, toutes les dames employées ou ouvrières bénéficient de congés de couches dont la durée est de huit à douze semaines avec traitement intégral ou tout au moins réduit seulement de moitié pendant les dernières semaines.

Les congés d'allaitement ne sont accordés que par quelques

Administrations aux ouvrières seulement, mais dans des conditions très avantageuses, la durée de ces congés pouvant être d'un an, avec demi-salaire pendant trois mois et quart de salaire pendant les neuf autres mois.

Enfin, les agents chefs de famille nombreuses jouissent d'avantages particuliers dont les plus importants sont les majorations de pension pour les retraités ayant élevé trois enfants et pour les femmes fonctionnaires le droit à une bonification d'âge et de services d'une année pour chacun des enfants qu'elles auront eus et le droit à une pension proportionnelle, après quinze ans de services, pour celles qui sont mères de trois enfants vivants.

*
**

En résumé :

Le régime des indemnités pour charges de famille en vigueur dans les services publics présenterait par rapport au système d'allocations familiales en usage dans les entreprises privées les avantages principaux ci-après :

— Tarifs plus élevés, 100 % en moyenne, exception faite toutefois pour certains établissements tels que la Banque de France et la Maison Michelin dont les tarifs sont d'ailleurs exceptionnels ;

— Maintien des indemnités en cas de maladie, à la totalité des agents ;

— Limite d'âge plus reculée sauf pour de rares établissements comme la Banque de France ;

— Entrée en ligne de compte, pour la détermination du taux des allocations, de tous les enfants, qu'ils soient ou ne soient plus bénéficiaires ;

— Pas de maximum de traitement ;

— Assimilation complète avec le salaire, au point de vue des formalités de paiement aux intéressés.

— En cas d'absences non autorisées, suppression des indemnités pendant la durée des absences seulement ;

— Possibilité de cumul avec des indemnités analogues servies à l'autre conjoint ;

- Attribution des indemnités dès le premier enfant ;
- Mise sur le même pied des enfants reconnus ou non reconnus ;
- Majorations de pension en faveur des agents des services de l'Etat ayant élevé trois enfants et plus ;
- Droit à pension proportionnelle en faveur des agents femmes, mères de trois enfants vivants ;
- Attribution de congés de couches et de congés d'allaitement ;
- Et enfin reconnaissance par la loi du droit aux indemnités.

En revanche, les personnels des entreprises privées bénéficieraient par rapport aux personnels des services publics des avantages suivants :

- Tarifs parfois plus élevés pour certaines entreprises, comme la Banque de France et la Maison Michelin ;
- Possibilité d'accorder des allocations aux chefs de famille de nationalité étrangère ;
- Maintien des indemnités pendant toute la durée du service légal ;
- Attribution de primes de naissances et de primes d'allaitement, ces primes n'étant accordées que très rarement dans les services de l'Etat ;
- Extension possible des allocations aux parents autres que les enfants ;
- Maintien des indemnités en cas de décès du chef de famille quelle que soit la durée des services de ce dernier.

Le système des allocations familiales en usage dans les entreprises privées, malgré les avantages considérables à son actif, surtout au point de vue primes d'allaitement et primes de naissances, est donc, dans son ensemble, si l'on excepte toutefois l'œuvre accomplie par des établissements tels que la Banque de France et la Maison Michelin, moins avantageux que le régime des indemnités pour charges de famille accordé aux agents de l'Etat.

Mais nous serions injustes si dans notre étude comparative, nous ne faisons pas entrer en ligne de compte, à côté des

allocations en argent, les œuvres sociales qui se sont développées dans les entreprises privées en faveur de l'enfant.

Les caisses de compensation et la plupart de ceux des patrons qui allouent directement des allocations familiales à leurs personnels, ont estimé qu'à côté de l'aide matérielle se traduisant par le versement de sommes de plus en plus élevées, propres à encourager les naissances, il fallait aussi que les naissances puissent s'effectuer dans de bonnes conditions et que les enfants, une fois nés, fussent protégés contre les multiples dangers qui menacent la première enfance.

Un peu partout ont donc été créés des services de maternité, des consultations pré et post-natales, des centres de nourrissons avec dispensaires, des gouttes de lait et même des plages artificielles pour enfants.

Des infirmières visiteuses, complétant l'œuvre des médecins, indiquent aux mères au cours de leurs visites à domicile, la manière d'élever les enfants, de les soigner quand ils sont malades et cherchent en même temps à assurer l'hygiène du foyer et la santé de la famille entière.

Certaines caisses ont créé des abris familiaux, qui recueillent les enfants pendant que la mère est en traitement à l'hôpital ou à la maternité ; d'autres ont institué des cours d'enseignement ménager pour les jeunes filles en âge de se marier et les jeunes femmes inexpérimentées.

Des entreprises comme la Maison Michellin, les sociétés de mines, ont fait construire des maisons ouvrières à loyer d'autant plus modéré que le nombre d'enfants est plus grand.

Ailleurs, c'est la lutte contre le taudis, par la remise à neuf des logements mal aménagés et surpeuplés.

Enfin, dans la plupart des centres, sont organisés des colonies de vacances.

Les œuvres sociales dont nous venons d'énumérer les créations ne pouvaient manquer d'avoir une influence incontestable sur la natalité ouvrière ; des statistiques probantes ont été publiées sur les résultats obtenus, statistiques sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans la dernière partie de cet ouvrage, mais nous voulons, dès à présent, signaler les résultats obtenus au point de vue lutte contre la mortalité infantile.

Selon le rapport présenté par le Colonel Guillermin, Directeur de la Caisse des Fers et Métaux de Lyon et de la région (1), le nombre des mort-nés parmi la population ouvrière affiliée à 24 caisses, aurait été le suivant comparativement aux chiffres des naissances vivantes :

	1925	1926	1927
	—	—	—
Naissances	4.999	5.229	5.197
Mort-nés	81	92	106
donnant par rapport à ces naissances la proportion de :			
	1925	1926	1927
	—	—	—
	1,62 %	1,75 %	2,03 %

Les chiffres correspondants de la statistique officielle pour la France entière sont les suivants :

1925	1926	1927
—	—	—
3,90 %	3,84 %	3,76 %

Pour les décès du premier âge (0 à 1 an), les chiffres sont :

	1925	1926	1927
	—	—	—
Naissances	8.719	11.465	12.306
Décès	445	719	669
donnant, par rapport aux naissances, la proportion ci-après :			
	1925	1926	1927
	—	—	—
	5,10 %	6,27 %	5,43 %

alors que les chiffres correspondants de la statistique officielle pour la France sont :

1925	1926	1927
—	—	—
8,90 %	9,70 %	8,30 %

De son côté, la Maison Michelin dans sa brochure « Œuvres sociales », éditée en 1917, déclare que la mortalité infantile dans sa crèche est de 1,60 % pour les enfants de moins d'un an.

La mortalité et les décès du premier âge sont donc, si l'on se rapporte à ces statistiques, dont on ne saurait sans parti pris suspecter l'exactitude, notablement plus faibles dans le

personnel des entreprises privées qui ont créé des services sociaux, que dans le reste de la population.

Ces résultats sont dus à la fois aux œuvres diverses d'assistances médicale et à l'allaitement au sein, puissamment encouragé soit par les caisses de compensation, soit par la Maison Michelin.

Nous pourrions donc conclure que le régime des allocations familiales accordé aux personnels des services de l'Etat est plus avantageux dans son ensemble que celui consenti aux personnels des entreprises privées, exception faite toutefois pour les personnels de certaines entreprises comme la Banque de France, la Maison Michelin, qui bénéficient d'indemnités exceptionnellement élevées.

En revanche, seules, les entreprises privées ont estimé qu'indépendamment des allocations propres à encourager les naissances il fallait aussi protéger la maternité et l'enfance.

Les résultats obtenus dans ce domaine par les diverses œuvres sociales que les entreprises privées ont créé un peu partout, compensent, à notre avis, en grande partie, l'infériorité dans laquelle les personnels de ces entreprises se trouvent par rapport aux agents de l'Etat et sont, au point de vue social, d'une importance dont on ne tient peut-être pas suffisamment compte, car, les statistiques l'attestent, ce dont souffrent des sociétés modernes, la France en particulier, c'est beaucoup moins du défaut de natalité que de la mort-natalité.

QUATRIÈME PARTIE

Rôle social des indemnités pour charges de famille accordées aux agents de l'État Modifications à apporter au régime actuel Généralisation des indemnités Conclusions

CHAPITRE PREMIER

RÔLE SOCIAL DES INDEMNITÉS POUR CHARGES DE FAMILLE

Nous avons exposé, au début de cet ouvrage, en retraçant l'histoire des indemnités, que le Parlement, lorsqu'il vota les diverses lois portant attribution d'indemnités familiales aux personnels de l'État, avait voulu venir en aide aux familles nombreuses et provoquer en même temps une augmentation du nombre des enfants.

Nous avons vu également en étudiant les dispositions relatives aux apprentis et aux étudiants que le Parlement en reculant la limite d'âge de cette catégorie d'enfants avait voulu enrayer la crise de l'apprentissage et permettre l'accès des grandes écoles aux enfants des familles moyennes.

Tous ces buts sociaux, poursuivis par le législateur, ont-ils été atteints? C'est ce que nous allons étudier dans le présent chapitre.

**§ 1. — LES INDEMNITES POUR CHARGES DE FAMILLE
ONT-ELLES PROVOQUE UNE AUGMENTATION
DU NOMBRE DES ENFANTS CHEZ LES AGENTS
DES SERVICES DE L'ETAT ?**

Seule, une enquête générale, portant sur l'ensemble des personnels, permettrait de répondre, avec quelque exactitude, à cette question.

Cette enquête n'a pas encore été faite, mais il est possible de tirer quelques utiles conclusions des résultats d'une enquête effectuée en août 1929 dans les corps et services relevant du Ministère de la Guerre.

Le personnel civil de ce département avait été réparti en quatre catégories :

Employés masculins (bureaux, maîtrise, etc.);

Employés féminins (bureaux, maîtrise, infirmières, etc);

Ouvriers ;

Ouvrières.

Les corps et services devaient faire connaître pour chaque catégorie de personnels le nombre d'enfants à charge, à la date du 15 juin 1921, du 15 juin 1925 et du 15 juin 1929.

Par enfants à charge, étaient seulement compris les enfants qui avaient ouvert droit aux indemnités pour charges de famille aux dates ci-dessus.

L'enquête prescrite a donné les résultats ci-après :

	1921	1925	1929
	—	—	—
1° Effectif total des 4 catégories de personnels..	39.349	35.729	38.277
Nombre total de familles allocataires pour les 4 catégories de personnels.....	12.702	16.251	17.789

dont :

Familles d'un enfant.....	7.128	8.976	9.176
— de deux enfants.	3.196	4.206	4.503
— de trois enfants.	1.411	1.799	2.364
— de quatre enfants	530	718	1.036
— de cinq enfants.	276	326	444
— de six enfants...	102	133	141
— de plus de six enfants.....	59	93	125

soit un pourcentage de :

Familles d'un enfant.....	56,13 %	55,25 %	51,58 %
— de deux enfants.	25,16 %	25,89 %	25,32 %
— de trois enfants.	11,11 %	11,07 %	13,29 %
— de quatre enfants	4,17 %	4,42 %	5,82 %
— de cinq enfants..	2,17 %	2 %	2,49 %
— de six enfants...	0,80 %	0,80 %	0,70 %
— de plus de six enfants.....	0,46 %	0,57 %	0,70 %

2° Nombre de familles allo-
cataires 12.702 16.251 17.789

Nombre d'enfants bénéfi-
ciaires des indemnités... 22.337 28.729 33.484

Soit, par famille, un nom-
bre d'enfants bénéficiai-
res de 1,75 1,76 1,81

3° Effectif total de 4 catégo-
ries des personnels.... (1) 35.729 38.277

Nombre d'enfants bénéficiai-
res des indemnités..... 28.729 33.484

Soit, par agent, un nom-
bre d'enfants bénéficiaires
de 0,77 0,87

La comparaison de ces chiffres fait ressortir que si de 1921

(1) Les résultats de l'enquête pour l'année 1921 ne sont pas indiqués, car en 1921, les conditions d'attribution des indemnités n'étaient pas les mêmes qu'en 1925 et 1929, les employés recrutés à titre temporaire devaient compter 5 ans de service continu et ce délai n'a été ramené à deux mois que p
décret du 27 juin 1921.

à 1925, la répartition des familles n'a pour ainsi dire pas varié, en revanche, de 1925 à 1929, le nombre des familles d'un et de deux enfants a diminué alors que celui des familles de trois, quatre, cinq et plus de six enfants a augmenté (le nombre des familles de six enfants n'ayant toutefois pas varié), si bien que le nombre, par famille, des enfants bénéficiaires, a progressé de 1,76 à 1,81 et le nombre des enfants par agent est passé de 0,77 à 0,87.

Mais les chiffres ci-dessus résultent d'une enquête effectuée sur l'ensemble des personnels masculin et féminin ; en ne considérant qu les personnels hommes, c'est-à-dire, en fait, ceux qui sont le plus aptes à avoir des familles nombreuses, les résultats sont les suivants :

	1921	1925	1929
	—	—	—
1° Effectif total des personnels hommes	29.698	28.095	30.439
Nombre de familles allocataires	10.647	14.132	15.788
dont :			
Familles de un enfant....	5.860	7.613	7.912
— deux enfants.	2.634	3.688	3.990
— trois enfants.	1.256	1.629	2.184
— quatre enfants	483	671	988
— cinq enfants..	258	310	426
— six enfants...	97	129	156
— plus de six enfants.....	59	92	132

soit un pourcentage de :

Familles d'un enfant....	55,04 %	53,87 %	50,11 %
— de deux enfants.	24,74 %	26,10 %	25,26 %
— de trois enfants..	11,79 %	11,53 %	13,85 %
— de quatre enfants	4,53 %	4,74 %	6,26 %
— de cinq enfants..	2,42 %	2,19 %	2,69 %
— de six enfants...	0,91 %	0,91 %	0,98 %
— de plus de six enfants.....	0,55 %	0,65 %	0,83 %

2° Nombre de familles allo-			
cataires	10.647	14.132	15.788
Nombre d'enfants bénéfi-			
ciaires	19.172	25.620	30.920

Soit, par famille, un nom-			
bre d'enfants bénéficiaires			
de	1,80	1,81	1,93

3° Effectif total des person-			
nels hommes		28.095	30.439
Nombre d'enfants bénéfi-			
ciaires		25.620	30.520

Soit, par agent, un nom-			
bre d'enfants bénéficiaires			
de		0,91	1

La comparaison des nouveaux chiffres obtenus en retenant de l'enquête les personnels féminins, fait ressortir des résultats encore plus probants que ceux dégagés de l'enquête générale.

Nous constatons en effet que si de 1921 à 1925, la répartition des familles n'a également presque pas varié, le nombre moyen des enfants par familles passant de 1,80 à 1,81 et si de 1925 à 1929 la diminution du nombre des petites familles est sensiblement la même, par contre le nombre des familles nombreuses (trois enfants et plus) pendant la même période s'est notablement accru et dans une proportion plus forte que pour l'ensemble des personnels, le nombre moyen des enfants par famille passant de 1,81 à 1,93 alors que les résultats de l'enquête générale accusaient une progression correspondante de 1,76 à 1,81.

Quant au nombre moyen des enfants par agent, il s'élève de 0,91 à 1, contre une augmentation de 0,77 à 0,87.

Or, les taux annuels des indemnités pour charges de famille qui, au 1^{er} juillet 1919 étaient de :

330 francs pour un enfant ;
 660 francs pour deux enfants ;
 1.140 francs pour trois enfants ;
 1.620 francs pour quatre enfants ;
 2.100 francs pour cinq enfants, etc.,

avaient été relevés successivement, à partir du 1^{er} janvier 1924 aux chiffres ci-après :

	1 ^{er} janvier 1924	1 ^{er} janvier 1925	1 ^{er} août 1926
1 enfant	495	540	604,80
2 enfants	990	1.260	1.411,20
3 enfants	1.710	2.340	2.620,80
4 enfants	2.550	3.600	4.032
5 enfants	3.270	4.860	5.443,20

L'examen de ce tableau montre que le relèvement des taux effectué à partir de 1924 a porté principalement sur les familles de trois enfants et plus, les taux ayant été relevés en 18 mois de 50 % pour les familles de 3 enfants et de 53 % pour celles de quatre enfants et plus, alors que les taux pour les familles d'un et deux enfants n'étaient relevés respectivement que de 21 % et 39 %.

Ce sont précisément les familles de trois enfants et plus dont le nombre a augmenté dès l'année 1925, c'est-à-dire à une date à partir de laquelle le relèvement des indemnités, commencé le 1^{er} janvier 1924, pouvait produire les premiers effets au point de vue encouragement à la natalité.

Il résulte donc de l'enquête partielle effectuée en août 1929, par les soins de l'Administration militaire, que les indemnités pour charges de famille ont favorisé incontestablement la natalité chez les personnels civils des corps et services de la Guerre ; que l'augmentation de la natalité s'est principalement révélée dans les familles de trois enfants et plus et que cette augmentation s'est produite à partir du jour où les taux des indemnités ont été eux-mêmes relevés.

Les mêmes résultats auraient-ils été obtenus si l'enquête avait été étendue à l'ensemble des personnels de l'Etat ? Il n'y a aucune raison, *a priori*, de ne pas l'admettre, car les conditions d'existence sont à peu près identiques pour les uns comme pour les autres.

Nous pouvons donc conclure que les craintes manifestées par le ministre des Finances de 1923, quand il déclarait que l'allocation d'indemnités pour charges de famille aux agents de l'Etat ne ferait pas naître un *enfant de plus*, n'étaient pas justifiées.

L'attribution d'indemnités pour charges de famille aux agents de l'Etat a répondu au but social poursuivi par le législateur : augmenter la natalité ; toutefois, reconnaissons-le, l'augmentation, bien que réelle, est encore très insuffisante, et les indemnités familiales ne semblent pas, sur ce point, avoir donné des résultats tout à fait aussi décisifs que ceux qui étaient attendus.

§ 2. — LES INDEMNITES POUR CHARGES DE FAMILLE SONT-ELLES VENUES EN AIDE AUX FAMILLES NOMBREUSES ?

Si l'un des deux buts sociaux recherchés par le législateur : lutter contre la dénatalité n'a été atteint qu'insuffisamment, en revanche nous ne saurions, sans mauvaise foi, ne pas reconnaître que l'autre but poursuivi : venir en aide aux familles nombreuses, a été plus complètement réalisé.

En effet, considérons le salaire ou traitement moyen d'un agent subalterne de l'Etat, soit 12.000 francs par an.

Le montant des indemnités pour un enfant est actuellement de 604 fr. 80 ; pour deux 1.411 fr. 20 ; pour trois 2.620 fr. 80 ; pour quatre 4.032 fr. ; pour cinq 5.443 fr. 20.

Le traitement de l'agent sera donc porté successivement à : 12.604 fr. 80, 13.411 fr. 20, 14.620 fr. 80, 16.032 fr. 17.443 francs 20, soit une augmentation de :

- 5 % pour un enfant ;
- 12 % pour deux enfants ;
- 22 % pour trois enfants ;
- 34 % pour quatre enfants ;
- 45 % pour cinq enfants.

Le supplément de salaire accordé aux agents de l'Etat au titre de leurs charges de famille constitue donc dans les ménages des agents subalternes (petits employés et ouvriers) qui représentent la majorité des personnels de l'Etat, une aide réelle mais appréciable seulement lorsque le nombre des enfants est d'au moins trois.

Cette aide incontestée, est-elle assez forte ? Nous ne le pensons pas.

Le salaire, de nos jours, aussi bien dans les services de l'Etat que dans les entreprises privées, est considéré de plus en plus comme subvenant simplement aux besoins d'un ménage sans enfant, alors qu'il était avant la guerre envisagé comme suffisant pour la famille type de 4 personnes, pour une famille dite moyenne.

Un agent de l'Etat, chef de famille, aurait donc à sa disposition, pour faire vivre ses enfants, un supplément journalier de salaire fixé respectivement à 1 fr. 70, 4 francs, 7 fr. 30, 11 fr. 20 ou 15 francs, suivant qu'il a un, deux, trois, quatre ou cinq enfants.

Bien que la notion du salaire n'ait pas subi une évolution aussi complète, il faut toutefois reconnaître que les enfants constituent de nos jours, surtout dans les ménages modestes, une très lourde charge et que les indemnités familiales accordées aux agents de l'Etat, tout en procurant un appoint de ressources non négligeable, sont encore insuffisantes pour leur permettre d'élever leurs enfants, selon un niveau de vie convenable.

Or, la nécessité de pouvoir assurer l'existence matérielle des enfants est, en France, plus impérieuse que la nécessité d'avoir un plus grand nombre de naissances, car ainsi que le déclarait le représentant du ministre du Travail au VII^e Congrès des allocations familiales, les sociétés modernes et notre pays en

particulier, souffrent beaucoup moins du défaut de natalité que de la morti-natalité.

Les allocations familiales doivent donc pouvoir faciliter la lutte contre la mortalité infantile en assurant aux enfants une nourriture substantielle, en permettant à la femme de l'agent de rester à la maison au lieu de travailler dans un atelier ou dans un bureau, d'allaiter son enfant au sein au lieu de le mettre en nourrice.

Il ne semble pas que les indemnités pour charges de famille actuellement allouées aux agents de l'Etat, puissent remplir complètement ce rôle social.

Elles apportent bien un peu plus de bien-être au foyer de l'agent; par leur maintien jusqu'à l'âge de 16 ans, elles évitent parfois à l'enfant d'être astreint aux durs travaux d'un métier manuel avant que sa formation physique ne soit complètement achevée, mais elles ne sont pas assez élevées pour garder la femme à la maison et pour lui permettre d'allaiter son enfant au sein.

Le deuxième but poursuivi par le législateur, venir en aide aux familles nombreuses et par là même diminuer la mortalité infantile n'est donc, lui aussi, qu'imparfaitement atteint.

§ 3. — LES INDEMNITES POUR CHARGES DE FAMILLE ONT-ELLES FACILITE LE RECRUTEMENT des APPRENTIS et des ELEVES des GRANDES ECOLES ?

Pour répondre à cette question, il aurait fallu procéder à une enquête générale qui n'a pas encore été faite, mais comme pour la question de l'augmentation de la natalité, nous utiliserons les résultats de l'enquête effectuée en août 1929 par les soins de l'Administration militaire, cette enquête ayant également porté sur le nombre des enfants ouvrant droit aux indemnités au-delà de l'âge de 16 ans.

Aux 15 juin 1925 et 15 juin 1929, les enfants placés en apprentissage ou poursuivant leurs études, pour une population respective de 28.729 et 33.484 enfants, étaient au nombre de :

	1925	1929
Enfants en apprentissage	644 (2,24 %)	1.064 (3,20 %)
Enfants pousuiv. leurs études.	468 (1,30 %)	838 (2,50 %)
	2,50 %.	

De la comparaison de ces chiffres, peuvent se dégager les considérations suivantes :

1° La proportion chez les familles des personnels civils de l'Administration militaire, des enfants en apprentissage ou en cours d'études, par rapport à l'effectif total des enfants ouvrant droit aux indemnités est encore bien faible :

3,20 % pour les apprentis en 1929 ;

2,50 % pour les étudiants en 1929.

2° La proportion des mêmes enfants a augmenté sensiblement au cours des années 1925 à 1929, passant pour les apprentis de 2,24 % à 3,20 % et pour les étudiants de 1,30 % à 2,50 %.

Or la réglementation relative à cette catégorie d'enfants a précisément été modifiée en 1925 et 1927 par le décret du 21 mai 1925 qui abrogea toutes les interdictions de cumul précédemment édictées à l'égard des « boursiers » et par l'instruction du ministre des Finances du 1^{er} juillet 1927 (2) qui accorda le droit aux indemnités en faveur des apprentis, quel que soit le taux de leur rémunération.

D'autre part, il est vrai, les taux des indemnités pour charges de famille furent relevées notablement en 1925 et 1927, mais nous estimons que l'augmentation du nombre des apprentis et des étudiants de 1925 à 1929 est due surtout aux améliorations apportées dans la réglementation et nous trouvons comme preuve le fait que l'augmentation a été plus forte pour les étudiants que pour les apprentis. Or, les dispositions en faveur des apprentis n'ont été prises qu'en juillet 1927, elles ont donc porté leurs fruits moins longtemps que celles prises en 1925 en faveur des étudiants, c'est ce qui explique la différence entre les pourcentages d'augmentation.

Si au contraire, l'augmentation était due à l'élévation des

tarifs, elle aurait été à peu près la même pour les étudiants et pour les apprentis.

Quoiqu'il en soit, les statistiques dressées en août 1929 nous enseignent que dans les familles des agents civils de la Guerre, sur 1.000 enfants ouvrant actuellement droit aux indemnités,

32 sont placés en apprentissage ;

25 poursuivent leurs études.

Il n'y a aucune raison de ne pas admettre que les résultats ci-dessus n'auraient pas été constatés si l'enquête effectuée au lieu de porter uniquement sur les personnels civils de l'armée avait englobé la totalité des personnels de l'Etat et nous pouvons conclure que les indemnités pour charges de famille ont facilité incontestablement le recrutement des apprentis et des élèves des grandes écoles. Le but poursuivi par le législateur, remédier à la crise de l'apprentissage et permettre l'accès des grandes écoles aux enfants des familles moyennes a donc été atteint, mais pas aussi complètement qu'il était permis d'espérer.

..

En résumé, il semble bien que les buts sociaux envisagés par le Parlement lorsqu'il dota en 1919 les personnels de l'Etat d'un régime permanent d'indemnités familiales, régime qu'il devait améliorer au cours des années suivantes, n'aient été réalisés que très imparfaitement.

Faible augmentation de la natalité et du bien-être au foyer ; possibilité d'assurer un peu plus complètement l'existence matérielle des enfants, de lutter ainsi contre la dénatalité et d'améliorer la race ; léger développement de l'apprentissage et de l'accès aux grandes écoles, tels sont les résultats obtenus.

Ils sont loin d'être aussi décisifs que ce que le Parlement était en droit d'espérer, mais s'il en est ainsi, c'est, a-t-on dit, — et nous avons déjà eu l'occasion de le prouver — parce que les taux des indemnités ne sont pas assez élevés.

Il nous suffit d'ailleurs de comparer les résultats obtenus au point de vue natalité par la maison Michelin et par l'Etat français, pour se convaincre de l'efficacité de primes familiales largement calculées.

Les ouvriers des usines Michelin et leurs familles habitent

Clermont-Ferrand et sa banlieue, les familles « Michelin » touchent les indemnités familiales.

Dans les mêmes localités, les autres habitants « Familles non Michelin » ne les touchent pas.

Naît-il plus d'enfants dans les « familles Michelin » que dans les familles « non Michelin » ?

Voici la réponse de l'état civil :

Nombre de naissances par 1.000 habitants :

	1924	1928
	—	—
Familles « non Michelin »	14,60	11,90
Familles « Michelin »	25,10	29,80

En d'autres termes :

En 1924 :

Pour 100 enfants « non Michelin », il est né 171 enfants « Michelin ».

En 1928 :

Pour 100 enfants « non Michelin », il est né 250 enfants « Michelin ».

Le nombre des naissances par 1.000 habitants, de 1924 à 1928, est passé de 25,10 à 29,80, soit une augmentation de 18,7 %.

Par ailleurs, alors qu'en 1920, sur 100 nouveau-nés « Michelin » 16 seulement avaient déjà 2 frères ou sœurs, en 1928, sur 100 nouveau-nés « Michelin » 33 avaient déjà 2 frères ou sœurs.

La proportion des familles nombreuses, c'est-à-dire des familles de trois enfants au moins, a donc doublé de 1920 à 1928.

Comparons ces résultats avec ceux obtenus dans les services de l'Etat :

L'enquête effectuée en août 1929, n'ayant porté que sur le nombre d'enfants à la charge de chaque agent, nous ne pouvons donner aucun chiffre en ce qui concerne l'augmentation du nombre des naissances, nous indiquerons seulement les résultats de l'enquête au point de vue du nombre par famille des enfants bénéficiaires.

Ce nombre de 1,80 % en 1921 a été porté à 1,93, soit une augmentation de 6,6 %.

Par contre, nous pouvons comparer les proportions de familles nombreuses.

En 1921, le nombre des familles nombreuses (3 enfants et plus) appartenant aux divers services civils de l'armée, représentait 21,22 % de l'effectif total des familles.

En 1929, ce nombre était de 24,63 %, soit une augmentation de 16 % alors que l'effectif des familles nombreuses « Michelin » ayant de 1920 à 1928 doublé, l'augmentation était de 100 %.

Les résultats au point de vue augmentation de la natalité obtenus dans les usines Michelin sont donc considérablement plus importants que ceux réalisés dans les services de l'Etat.

Or les taux mensuels des indemnités familiales versées aux personnels des usines Michelin et de l'Etat sont :

	Usines Michelin	Etat français	Etat français
Pour un enfant	100	50,40	55
Pour deux enfants	200	117,60	135
Pour trois enfants	405	218,40	265
Pour quatre enfants	540	330	385
Pour cinq enfants	675	453,60	545
Pour chaque enfant suiv.	135	117,60	160

De la double comparaison des résultats obtenus et des taux des allocations accordées, nous pouvons dégager la preuve que plus les taux des indemnités familiales sont élevés, plus ces indemnités sont efficaces pour le relèvement de la natalité et l'augmentation des familles nombreuses, les seules qui assurent l'avenir d'un pays.

Nous concluons que si l'Etat veut réaliser pleinement le but social, attendu de l'institution des indemnités pour charges de famille en faveur de ses personnels, il doit augmenter les allocations au régime actuel des indemnités.

Nous allons examiner maintenant de quelle façon ces taux peuvent être modifiés et s'il convient d'apporter d'autres améliorations au régime actuel des indemnités.

CHAPITRE II

AMÉLIORATIONS A APPORTER AU RÉGIME ACTUEL

Les améliorations à apporter au régime d'indemnités pour charges de famille actuellement en vigueur dans les services de l'Etat consistent, avant tout, en une élévation des tarifs, mais on peut aussi envisager certaines modifications dans les conditions générales d'attribution.

1. MAJORATION DES TAUX ACTUELS

L'augmentation des taux, nécessaire, nous l'avons vu, est réclamée par l'unanimité des personnels de l'Etat ; ceux-ci font remarquer que si l'ensemble des traitements en 1928 a été relevé en moyenne de 23 à 25 %, les indemnités familiales n'ont été relevées que de 12 %, si bien qu'à une famille de 3 enfants, la majoration de 12 % obtenue en août 1926 n'accorde que 280 francs de ressources supplémentaires et 432 francs pour une famille de 4 enfants.

Les avis diffèrent toutefois, en ce qui concerne les détails de l'augmentation.

Deux systèmes sont en présence :

1° Majoration des taux, suivant l'importance du traitement ou salaire ;

2° Majoration des taux suivant le nombre des enfants à charge.

1° Majoration des taux actuels suivant l'importance du traitement ou salaire

Les indemnités sont actuellement uniformes quel que soit le traitement de l'agent. Or, il est évident que l'entretien d'un enfant est plus élevé, lorsque le père gagne davantage, s'il veut conserver à sa famille un genre de vie en rapport avec sa

situation. Il est donc équitable que les indemnités pour charges de famille soient majorées dans une certaine mesure en même temps que les traitements.

Telle est la thèse soutenue par un petit nombre de fonctionnaires et qui fut reprise dans l'amendement Landry, adopté par la Commission des Finances, lors de la discussion du collectif devant la Chambre, au mois de mars 1929.

La Commission des Finances qui par ailleurs estimait indispensable un remaniement des taux, vu la hausse du coût de la vie, fixa les nouveaux tarifs ainsi qu'il suit :

- 600 francs pour le premier enfant ;
- 900 francs pour le deuxième enfant ;
- 1.500 francs pour le troisième enfant ;
- 1.800 francs à partir du quatrième.

Lorsque le traitement, la solde ou le salaire dépassera 12.000 francs par an, ces taux seront majorés pour les intéressés ayant au moins trois enfants vivants de :

- 10 % quand les traitements, soldes ou salaires iront de 12.001 à 15.000 francs ;
- 20 % quand les traitements, soldes ou salaires iront de 15.001 francs à 18.000 francs ;
- 30 % quand les traitements, soldes ou salaires iront de 18.001 francs à 21.000 francs ;
- 40 % quand les traitements, soldes ou salaires iront de 21.001 francs à 24.000 francs ;
- 50 % quand les traitements, soldes ou salaires seront supérieurs à 24.000 francs.

La Fédération des fonctionnaires s'éleva énergiquement contre le système imaginé par M. Landry, déclarant qu'autant elle admettait une hiérarchie dans les traitements, autant elle estimait rigoureusement juste que le taux des indemnités pour charges de famille comme celui des indemnités de résidence, soit établi sans qu'il soit tenu compte du traitement.

La Fédération des Travailleurs de l'Etat ne saurait elle aussi admettre, à charges égales, une hiérarchie dans le taux des indemnités.

« Déclarer, comme M. Landry, écrit le secrétaire général de cette Fédération, que les besoins d'un enfant demeurent

plus grands, lorsque le chef de famille occupe une situation plus élevée, cela semble indiquer que dans son esprit, seuls les enfants des hauts fonctionnaires ou fonctionnaires moyens doivent fréquenter les hautes écoles et connaître un meilleur stade de vie que l'enfant du petit fonctionnaire.

« S'il devait y avoir un avantage particulier en faveur d'une catégorie de personnels, il conviendrait mieux de l'accorder aux plus petits serviteurs de l'Etat, car l'intelligence et les aptitudes spéciales ne sont pas fonction du rang social occupé par les parents. »

La Fédération autonome des syndicats de fonctionnaires (1) protesta elle aussi contre une semblable proposition « contre ses injustices et contre son caractère nettement antidémocratique. »

Elle fit remarquer :

« a) Que l'amendement de M. Landry n'accorde que l'augmentation minima à tous les petits personnels ;

« b) Que la situation de ces derniers est la plus intéressante de toutes, car à aucun moment de leur carrière, ils ne peuvent vivre de leur emploi ; dans les ménages de petits fonctionnaires, la femme est tenue à un travail obligatoire ;

« c) Que les hauts fonctionnaires, sans exception, exercent dans des centres importants dotés d'établissements d'instruction où leurs enfants sont admis comme externes, alors que les petits fonctionnaires, au contraire, sont en majorité affectés dans des postes de campagne. L'instruction ou l'apprentissage de leurs enfants les place devant des difficultés considérables auxquelles beaucoup ne peuvent faire face qu'au prix des plus grands sacrifices. »

Nous ajouterons à ces arguments que les fonctionnaires parvenus à un traitement supérieur n'ont assez souvent plus besoin d'une aide pécuniaire spéciale pour être encouragés à fonder une famille, leurs seules ressources normales leur permettent de supporter cette charge et le sentiment de leur devoir social suffit à les guider, car ils ont le moyen de remplir ce devoir.

(1) Voir le « Ralliement » d'avril 1929.

Cet argument paraît si vrai que le bénéfice des premières allocations servies de 1917 à fin 1918, ne fut réservé qu'aux agents dont le traitement ne dépassait pas un certain maximum.

Signalons aussi que dans les industries privées et dans les administrations publiques autres que celles de l'Etat, le taux des allocations, à charges égales, est invariable pour tous les ayants droit, quel que soit le montant de leur salaire ou traitement.

Signalons enfin que les majorations de pensions pour enfants accordées aux fonctionnaires retraités (2) étant calculées d'après le taux de la pension, lui-même fonction du traitement, il en résulte que le montant des majorations pour enfants est d'autant plus haut que le traitement est plus important.

Un agent subalterne retraité après avoir élevé un grand nombre d'enfants n'obtiendra donc pas pour ce nombre d'enfants, une majoration plus forte que celle servie à un fonctionnaire supérieur ayant élevé un nombre d'enfants moindre.

Il est donc équitable de maintenir aux uns et aux autres les mêmes indemnités pour charges de famille, pendant leur activité.

Toutefois si nous jetons un regard à l'étranger, nous remarquons (1) qu'en Hollande les taux des indemnités allouées dans les services de l'Etat varient suivant le traitement. En Allemagne, Autriche, Hongrie, Pays-Bas, Tchécoslovaquie, les taux sont plus élevés pour les fonctionnaires que pour les ouvriers. Par contre, un pays, l'Italie, accorde à ses fonctionnaires subalternes des indemnités plus fortes qu'à ses fonctionnaires supérieurs ; deux autres, la Finlande et la Norvège, refusent les indemnités au-delà d'un certain maximum de traitement, et quatre pays : France, Suisse, Belgique, Pologne, ont prévu des taux égaux ou sensiblement égaux pour tous leurs agents.

Ces exemples, tirés du dehors, n'enlèvent ou n'ajoutent rien aux arguments que nous avons présentés.

(1) Voir page 135.

D'accord sur ce point avec les syndicats de personnels, nous repoussons le système qui tend à majorer les taux actuels des indemnités, suivant l'importance du traitement ou salaire, car l'enfant, selon la parole de l'abbé Lemire « coûte à tous de la même manière » (1).

L'amendement Landry, sur la demande du Gouvernement, fut d'ailleurs disjoint à la séance du 19 mars 1929.

*2° Majoration des taux actuels suivant le nombre
des enfants à charge.*

C'est le mode de majoration qui est réclamé par la presque totalité des agents, mais avec toutefois quelques variantes.

La plupart des syndicats déclarent, comme le syndicat professionnel masculin des P.T.T. (2), que la progression actuelle ne tient pas assez compte des dépenses de ménage à partir du troisième enfant et que la démarcation n'est pas assez sensible entre les indemnités.

Ils demandent que l'on conserve la majoration de 12 % réalisée en 1926 pour les deux premiers enfants ; pour les autres, moins nombreux, la majoration serait portée de 12 % à 30 % pour le troisième et de 12 % à 40 % pour le quatrième et chacun des suivants.

Les nouveaux tarifs seraient donc :

	Taux actuels	Taux proposés
Pour le premier enfant	604,80	604,80
Pour le deuxième enfant ..	806,40	806,40
Pour le troisième enfant ...	1.209,60	1.404,00
Pour le quatrième et suiv.	1.411,20	1.764,00

Cette thèse était déjà soutenue par l'abbé Lemire, lors de la discussion de la loi du 30 décembre 1913 qui instituait pour la première fois des indemnités familiales en faveur des militaires de carrière.

L'abbé Lemire, après avoir demandé de ne pas décider que les indemnités familiales croissent avec la solde, demandait au contraire que les indemnités accordés « croissent avec le

(1) J. O., Déb. parlém. Chambre, 1913, p. 3920.

(2) Rapport adressé le 1^{er} février 1928 au ministère des Finances.

nombre des enfants, car si le premier et le deuxième enfants constituent une charge supportable, le troisième, le quatrième, et le cinquième deviennent des charges de plus en plus lourdes à mesure que leur nombre augmente ».

Certains ajoutent que la période la plus dure à franchir pour le chef de famille étant celle qui va de la troisième naissance jusqu'au moment où les aînés commencent à gagner leur vie, il est nécessaire de prévoir des taux particulièrement élevés à partir du troisième enfant.

C'est le mode de progression qui a été retenu par le Gouvernement, dans le projet de loi déposé le 6 juin 1929 sous le n° 1760, comme suite à la déclaration ministérielle faite à la séance du 19 mars 1929, après la disjonction de l'amendement Landry.

Les taux fixés dans le projet sont :

	Taux actuels	Taux du projet	Augmenta- tion
Pour le premier enfant	604,80	660	9 %
Pour le deuxième enfant	806,40	960	19 %
Pour le troisième enfant	1.209,60	1.560	28 %
Pour le quatrième et suiv...	1.411,20	1.920	36 %

Le projet du Gouvernement qui majore les taux actuels surtout à partir du troisième enfant et dans des proportions plus élevées que celles désirées par le Syndicat professionnel des P.T.T. est soutenu par la Fédération des Fonctionnaires ; il semble devoir être voté très prochainement.

Nous ne saurions toutefois l'approuver sans réserves, car nous estimons que ce projet ne tient pas assez compte des conditions actuelles dans lesquelles se trouvent les personnels de l'Etat au point de vue natalité.

Le but poursuivi par le législateur de 1919 rappelons-le, était double : augmenter la natalité et venir en aide aux familles nombreuses.

Or, nous l'avons constaté, sur un effectif de 38.277 agents recensés en 1929 dans les services civils de l'administration militaire, 17.789 seulement avaient un ou plusieurs enfants, soit une proportion de 46 % et sur ces 17.789 familles, 77 % ne comprenaient qu'un ou deux enfants.

Dans l'ensemble des personnels de l'Etat, la proportion des ménages avec enfants est encore moins élevée.

Il résulte d'une statistique générale dressée en 1927 par l'administration des Finances, statistique dont les résultats partiels nous ont été communiqués par chaque département ministériel, que pour un effectif global de 692.000 agents, le nombre des bénéficiaires d'indemnités familiales était d'environ 269.500, soit une proportion de 39 %. En d'autres termes, sur 100 agents de l'Etat :

61 n'ont pas d'enfant ;

39 ont un ou plusieurs enfants.

Et en admettant que la proportion des petites familles, enregistrée pour les personnels civils de l'armée, soit semblable à celle qui existe pour la totalité des personnels (hypothèse qui, *a priori*, ne peut être rejetée) sur 100 familles :

77 ont un ou deux enfants ;

23 ont plus de deux enfants.

Le Gouvernement, dans son projet de loi, voulant surtout venir en aide aux familles nombreuses, a augmenté très sensiblement les taux des indemnités à partir du troisième enfant. Nous sommes partisan, nous aussi, de cette augmentation, car ceci est hors de discussion : les charges de famille sont d'autant plus lourdes que le nombre des enfants est plus élevé.

Mais s'il est équitable de favoriser, avant tout, les familles nombreuses, et ce sont surtout celles qui existent actuellement, ne doit-on pas songer aussi aux familles nombreuses de demain, c'est-à-dire à celles qui, aujourd'hui, ne comptent qu'un ou deux enfants et qui, si on ne leur vient pas en aide, n'en compteront jamais davantage ?

Ne convient-il pas de songer également aux nombreux agents sans enfants. Certes, les ménages de fonctionnaires n'ont jamais été cités comme des exemples de fécondité. On a évoqué au Parlement la « stérilité héréditaire » de ceux qui, en se mariant, « constituent une sorte d'association de deux célibataires, afin de cumuler les avantages accordés aux fonctionnaires, avantages qui conservent tout leur prix, si l'on évite d'avoir des enfants »

Cette stérilité, en vérité, n'est pas le fait de l'égoïsme, on doit plutôt en rechercher la cause dans la modicité du traitement qui ne permet pas au fonctionnaire d'élever de nombreux enfants.

Or dans un ménage, c'est toujours la naissance du premier enfant qui soulève les plus vives appréhensions, en raison des dépenses considérables qu'elle occasionne (sage-femme, berceau, layette, etc.), mais ce premier enfant est plus facilement suivi d'autres.

Il convient donc, à notre avis, afin de favoriser la naissance de ce premier enfant, d'augmenter davantage le taux des indemnités qui lui sont réservées et si l'on veut que cet enfant soit suivi d'autres, il faut également augmenter les indemnités destinées au second.

Nous irons même plus loin. L'Etat accordant des majorations de pensions appréciables, pour tous les agents retraités après avoir élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans nous estimons que le père de famille qui a déjà deux enfants à sa charge est encouragé à avoir un troisième enfant, par l'attrait de cette majoration et que, dans ces conditions, l'augmentation prévue à partir du troisième enfant ne s'impose pas avec une aussi impérieuse nécessité.

C'est pourquoi nous proposons de majorer les taux actuellement fixés pour le premier et deuxième enfant, dans les mêmes proportions que pour le quatrième enfant, soit 36 % et d'uniformiser les proportions prévues pour le troisième et le quatrième.

Les nouveaux taux seraient les suivants :

	Taux actuels	Taux du projet	Taux proposés	Augmentation par rapport aux taux actuels
Pour le premier enfant...	604,80	660	822	36 %
— deuxième	806,40	960	1.098	36 %
— troisième	1.209,60	1.560	1.650	36 %
--- quatrième et suiv.	1.411,20	1.920	1.920	36 %

Mais, va-t-on objecter, les augmentations de tarif envisagées pour le premier et deuxième enfant, ne sont-elles pas susceptibles par leur répercussion sur le budget de compromettre l'équilibre financier du Pays ? Où trouver les ressources correspondantes ? Ne sera-t-on pas obligé de les puiser dans les crédits réservés pour le relèvement des traitements des fonctionnaires ?

Déclarons tout de suite que sur ce dernier point, nous sommes pleinement d'accord avec les Fédérations des Fonctionnaires et des Travailleurs de l'Etat, nous n'approuvons pas la tendance qui semble se manifester dans un groupement, peu nombreux d'ailleurs de fonctionnaires, et qui tend à faire donner le pas aux augmentations des allocations familiales sur le relèvement des traitements.

Dans l'intérêt même des services publics, la fonction doit être convenablement rémunérée, quelle que soit la situation de famille de l'agent chargé de la remplir.

La rémunération accordée doit permettre de recruter, suivant la nature des fonctions, des agents aptes à tous points de vue à gérer le service public, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de leur faculté à posséder une famille nombreuse.

Bien que les indemnités soient juridiquement un accessoire du traitement ou salaire, on ne saurait les confondre dans leurs buts finaux.

Le traitement sert à faire vivre l'agent et son conjoint, s'il est marié ; les indemnités pour charges de famille, ainsi que leur nom l'indique, sont destinées à subvenir à l'entretien des enfants et à développer la natalité. Les besoins ne s'opposent pas, ils se complètent, les uns ne l'emportant pas sur les autres et l'Etat doit chercher à les assurer parallèlement.

Nous devons d'ailleurs reconnaître qu'en fait il en est ainsi, puisque le relèvement des traitements des fonctionnaires est actuellement poursuivi en prenant comme base les traitements de 1914 affectés d'un coefficient (5) égal à celui appliqué lors de la stabilisation du franc et qu'en 1914 les indemnités pour charges de famille, sauf de très rares exceptions, n'étaient pas allouées aux personnels de l'Etat.

Les crédits prévus par le Gouvernement pour le relèvement des indemnités familiales ne sont donc pas accordés aux dé-

pens des crédits réservés pour les traitements proprement dits.

Or le montant des crédits nécessaires pour majorer les taux actuels des allocations familiales, suivant les proportions indiquées dans le projet de loi de juin 1929, est d'environ 50 millions pour six mois, soit 100 millions par an.

Si nous proposons de modifier ces proportions, en les augmentant pour le premier et deuxième enfant, automatiquement nous entraînons le dépassement des crédits prévus ; notre proposition perd tout intérêt, car si l'on doit chercher à améliorer par tous les moyens la situation du fonctionnaire père de famille, il faut en même temps et avant tout chercher à réaliser ces améliorations avec le minimum de dépenses pour l'Etat.

Mais il est possible, à notre avis, d'atteindre ce double but, en faisant intervenir dans l'attribution des indemnités pour charges de famille, la résidence des ayants-droit.

2. VARIATION DU TAUX DES INDEMNITES D'APRES LA RESIDENCE

Les conditions d'existence varient d'une région à l'autre et dans une même région, la vie est plus chère dans certaines localités que dans d'autres ; telle est la constatation sur laquelle tout le monde est d'accord.

Les fonctionnaires bénéficient d'un régime général de rémunération qui comporte un traitement fixe, c'est-à-dire invariable, quelle que soit la localité où ils exercent leurs fonctions et des indemnités pour charges de famille, également invariables ; puis, à raison précisément de l'inégalité de cherté de vie d'une localité à l'autre, ils reçoivent une indemnité dite de résidence dont le taux est variable, mais qui est identique pour un fonctionnaire marié ou célibataire.

Si les conditions de l'existence sont plus difficiles dans une ville que dans une autre, elles le sont autant pour les membres de la famille que pour ce dernier et si l'indemnité de résidence a été instituée pour compenser, en faveur du fonctionnaire, cette inégalité de cherté de vie, il est logique et équi-

table qu'une indemnité analogue compense également cette inégalité en faveur des personnes qui sont à sa charge.

Si le taux de l'indemnité de résidence est en particulier d'autant plus élevé, que les difficultés éprouvées par le fonctionnaire pour se loger sont plus grandes, ces difficultés seroient encore plus considérables pour le fonctionnaire père d'une famille nombreuse.

Autant il est juste que deux fonctionnaires, de même emploi, en service, l'un à Paris, l'autre dans une petite localité de province, reçoivent avec un traitement de base identique, le premier, une indemnité de résidence plus élevée que celle accordée au second, autant il est injuste que ces deux fonctionnaires, ayant le même nombre d'enfants, reçoivent, au titre de ces enfants, des indemnités de valeur égale.

Le principe de la variation des allocations familiales suivant les localités a d'ailleurs été consacré par le premier décret du 13 juillet 1923, rendu en application de la loi du 19 décembre 1922 qui impose aux adjudicataires des marchés de travaux publics, l'obligation de servir des allocations familiales à leurs personnels (1).

L'article premier dudit décret stipule que les taux minima des allocations doivent être fixés « en égard aux circonstances locales et régionales ».

Pour déterminer ces taux, les Commissions se référeront, s'il en existe, « aux taux généralement pratiqués dans la région et la profession ».

Les taux pratiqués dans la région et la profession, ce sont en fait, ceux en vigueur dans les caisses de compensation et nous avons vu dans la troisième partie de cet ouvrage (2) combien ils varient d'une localité à l'autre.

Aussi les taux définitivement arrêtés par le Ministre du Travail comprennent douze barèmes différents, présentant entre les deux extrêmes des différences très importantes (3).

Ce principe a été également adopté par les Compagnies de chemins de fer. Ces dernières, nous l'avons vu, après avoir choisi, comme dans les services de l'Etat, un barème unique

(1) Voir ci-dessus, page 148.

(2) Voir ci-dessus, page 153.

(3) Voir ci-dessus, page 150.

pour l'ensemble de leurs réseaux, ont, depuis 1927, fixé le taux des allocations familiales d'après la résidence de leurs agents. Les indemnités de résidence comprennent 26 taux différents, il y a donc également 26 barèmes de taux d'indemnité pour charges de famille.

Ajoutons enfin que la Fédération des Travailleurs de l'Etat revendique l'application aux services publics « du système de répartition des allocations familiales » déjà en vigueur dans les Compagnies de chemins de fer, estimant, comme nous, que « si les conditions de l'existence sont plus difficiles pour le chef de famille dans une ville que dans une autre, il en est de même pour les autres membres de la famille ».

Quant à la Fédération des Fonctionnaires, elle déclare vouloir obtenir la majoration du taux des indemnités de résidence en tenant compte des charges familiales, les charges du logement, par exemple, étant d'autant plus lourdes que le nombre des enfants est élevé, surtout pour des enfants de sexes différents. Ce système consacre, sous une autre forme, le principe que nous venons d'exposer.

En résumé, la suppression du barème actuel des taux des indemnités pour charges de famille, unique pour tous les agents de l'Etat et son remplacement par une série de barèmes variant selon la résidence, est juste et équitable.

Le principe a été déjà consacré par l'Etat qui l'a mis en vigueur dans les marchés de travaux publics depuis 1923 ; il est adopté dans les entreprises privées pour une population de plus de 2 millions de salariés et par les grandes Compagnies de chemins de fer ; il est réclamé par les organisations syndicales.

Nous estimons donc que le moment est venu d'en étendre l'application aux services de l'Etat et nous proposons de substituer au projet n° 1760, déposé par le Gouvernement le 6 juin 1929, les mesures ci-après :

Les taux des indemnités pour charges de famille allouées aux agents de l'Etat comprendraient neuf barèmes différents, variables suivant le taux de l'indemnité de résidence.

Le barème correspondant à l'indemnité de résidence la moins élevée serait le barème actuel (taux fixés par l'article 187 de la loi du 13 juillet 1925, majorés de 12 %).

Le barème correspondant à l'indemnité de résidence la plus élevée serait le barème correspondant à l'indemnité de résidence la moins élevée, majoré uniformément de 36 %. Cette proportion pourrait, si les ressources le permettent, être augmentée de façon à pouvoir atteindre la proportion adoptée par les Compagnies de chemins de fer, soit 60 %.

Les autres barèmes s'échelonnent entre les deux barèmes extrêmes, d'après la même progression que celle existant entre les divers taux des indemnités de résidence.

La réalisation de ces mesures peut s'effectuer dans la limite des crédits prévus dans le projet de juin 1929, soit 100 millions par an, car l'augmentation de dépenses motivée par la majoration générale de 36 % des taux actuels n'est effective que pour les fonctionnaires en résidence dans les grandes localités et elle est compensée par les économies, si l'on peut dire, obtenues en ne majorant pas dans une aussi forte proportion les indemnités familiales des fonctionnaires en résidence dans les petites localités.

L'application d'un pareil système, tout en consacrant un principe de justice et d'équité, donnerait satisfaction aux thèses que nous avons développées : majorer les indemnités actuelles, les majorer dans les mêmes proportions quel que soit le nombre des enfants ; elle ne lèserait aucune catégorie de personnels, les agents en résidence dans les petites localités et qui à ce titre éprouvent moins de difficultés pour élever leurs familles, continuant à percevoir les allocations familiales d'après les mêmes taux que ceux dont ils bénéficient aujourd'hui, les agents en fonctions dans les grandes villes devant recevoir des allocations considérablement plus élevées ; enfin elle n'entraînerait aucun dépassement des crédits actuellement prévus par le Gouvernement pour le relèvement des indemnités, soit 100 millions par an.

3. MODIFICATIONS A LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Les conditions générales d'attribution des indemnités telles que nous les avons étudiées dans le livre II de la première partie de cet ouvrage, ont été établies avec un souci évident.

d'interpréter les textes législatifs dans un sens large et libéral et presque partout ont été appliquées avec une bienveillance que nous nous sommes plu à reconnaître.

La réglementation propre aux indemnités pour charges de famille n'a donc suscité de la part des Syndicats de fonctionnaires que d'assez rares réclamations et leurs efforts se sont surtout portés sur le relèvement des taux de ces indemnités.

Parmi les revendications soulevées, la plus importante (présentée à plusieurs reprises par la Fédération des Travailleurs de l'Etat) est celle relative au maintien des indemnités en cas d'absence (1).

Nous avons vu plus haut (2) que les indemnités familiales qui, pendant la durée des congés accordés aux personnels, subissent la même retenue que les traitements, sont maintenues intégralement lorsque la réduction de traitement est motivée par un congé de maladie.

Mais la période de temps pendant laquelle les agents reçoivent un traitement réduit de maladie étant limitée (six mois en général par année), il arrive qu'un agent ayant épuisé ses droits à traitement réduit se trouve, *ipso facto*, privé également des indemnités pour charges de famille, précisément au moment où ces allocations sont le plus nécessaires pour l'aider à élever ses enfants.

Nous avons signalé que pour remédier à cette situation, l'Administration militaire, en particulier, avait décidé d'allouer aux agents de ses services, dénués de ressources, sous forme de secours individuels, le montant des indemnités dont ils se trouveraient ainsi privés.

Les organisations syndicales demandent que la faveur déjà accordée par l'Administration militaire devienne un droit et que ce droit soit étendu à tous les personnels de l'Etat.

Ils demandent en outre que le maintien des indemnités familiales soit assuré pour tous les cas d'absences autorisés sans salaire, lorsque le motif en est légitime, car, exposent-ils, « la femme et les enfants d'un agent ne doivent pas souffrir de ce que le chef est obligé de s'absenter sans salaire pour une cause indépendante de sa volonté ».

(1) Voir notamment le *Travailleur de l'Etat* de septembre 1927.

(2) Voir page 32.

Le Ministre des Finances consulté sur cette revendication a répondu le 7 janvier 1928 que la mesure réclamée par les Syndicats serait contraire à la réglementation en cours et serait de plus susceptible d'aboutir à des décisions arbitraires ou à des abus.

Des deux arguments présentés, nous retiendrons seulement le dernier, car il est toujours possible de modifier une réglementation qui peut et doit évoluer. Toutefois, nous estimons que lorsque l'absence est motivée par la maladie, les craintes de décisions arbitraires ou d'abus disparaissent, car l'attribution du congé est subordonnée à la production d'un certificat médical ; il n'y a donc aucun inconvénient sérieux à ne pas maintenir les indemnités pour charges de famille pendant toute la durée de cette absence, que l'agent malade reçoive encore ou ne reçoive plus une fraction de son traitement.

Une autre revendication, assez sérieuse, a été formulée, nous l'avons déjà examinée et nous la rappelons seulement ; c'est le droit au cumul des indemnités familiales avec les pensions d'orphelins d'une femme fonctionnaire ou ouvrière de l'Etat (1). Rappelons aussi certaines petites modifications à la réglementation que nous avons signalées dans le chapitre II de la première partie « Enfants ouvrant le droit aux indemnités » et qui concernent notamment le droit aux indemnités du chef de petits-fils (2).

4. AMELIORATIONS DES AVANTAGES SPECIAUX ACCORDES aux AGENTS de L'ETAT CHEFS de FAMILLE

I. — Avantages autres que les dispositions relatives aux femmes en couches

En dehors des indemnités proprement dites, l'Etat a prévu en faveur des agents chefs de famille un certain nombre d'avantages spéciaux (majorations de pensions, bonifications, maintien en activité, etc.) dont nous avons donné l'énumération dans la première partie de cet ouvrage et qui répondent au même but social déjà poursuivi par le législateur, lorsqu'il

(1) Voir page 63

(2) Voir page 41

attribuait les indemnités familiales ; c'est-à-dire l'augmentation de la natalité et l'aide aux familles nombreuses.

Les syndicats de fonctionnaires se sont efforcés, en y réussissant d'ailleurs, à améliorer d'année en année des avantages spéciaux si bien qu'à l'heure actuelle, sur ces points particuliers, toutes leurs revendications, ou peu s'en faut, ont reçu satisfaction.

Nous n'avons, en ce qui nous concerne, aucune modification à proposer, nous rappellerons seulement que l'Administration, pour l'application de la loi du 30 juin 1923 (article 111) autorisant le maintien en activité des fonctionnaires pères de trois enfants vivants, ne considère pas comme étant toujours « vivants » les enfants « morts pour la France » (1).

Or, selon une déclaration du Ministre des Finances, à la Chambre des Députés, en réponse à une question posée par M. About (séance du 11 février 1925) (2). « Dans le nombre des enfants qui donent aux fonctionnaires le droit de rester en activité au delà de l'âge minimum fixé pour la retraite, les descendants tués à la guerre sont considérés comme étant encore « vivants ».

L'interprétation donnée par l'Administration étant en contradiction avec la déclaration ministérielle, nous demandons que l'Administration apporte les modifications nécessaires à sa réglementation, ce qui ne paraît présenter aucune difficulté.

II. — *Dispositions particulières aux femmes en couches*

En étudiant les dispositions prises par l'Administration en vue de protéger la femme en couches et d'encourager l'allaitement au sein, nous avons constaté que si les congés pour couches étaient accordés à l'ensemble des personnels, mais avec des durées variables, par contre les congés d'allaitement, les primes d'allaitement et les indemnités de naissance n'étaient accordés qu'à un petit nombre de privilégiées et en particulier les congés étaient refusés à toutes les dames fonctionnaires affiliées à la loi du 14 avril 1924. Ces dernières, lorsqu'elles ne peuvent bénéficier des facilités de service accordées par quel-

(1) Voir page 80.

(2) Voir J. O., Déb. parlem., Chambre, 1925, p. 749.

ques Administrations (Postes et Instruction publique) sont obligées si elles veulent nourrir leur enfant au sein, de demander des congés de maladie qui ne sont pas toujours accordés ou des congés sans traitement.

Or la question de l'allaitement au sein est une question qui dans le problème de la natalité dépasse toutes les autres.

En 1925, sur 768.983 naissances en France, il y a eu 68.367 décès d'enfants de moins d'un an. (Déclaration du ministre de l'Hygiène, *J. O.* du 10 avril 1926, page 283), soit une proportion de 8,88 %, qui est sensiblement la même pour 1928.

Selon une statistique établie par le Docteur Doisy (1), lorsque la mère nourrit au sein, la mortalité est trois fois moins élevée que lorsqu'elle nourrit au biberon, si c'est une nourrice mercenaire qui nourrit au sein, la mortalité est la même que lorsque la mère nourrit au biberon, mais si la nourrice élève l'enfant au biberon, la mortalité est deux fois plus élevée que si c'était la mère.

Si tous les enfants étaient nourris au sein par leur mère, la mortalité serait trois fois moindre, elle serait de 2,96 % au lieu de 8,88, c'est-à-dire qu'elle serait ramenée à 5,92 %.

Toutes les fois que la mortalité infantile diminue de 1 %, on sauve environ 7.000 enfants (déclaration du Ministre du Travail à la Chambre des Députés, *J. O.* du 23 mars 1929, page 292); par un allaitement général au sein maternel, on sauverait donc annuellement environ 40.000 jeunes enfants.

Cette importance n'a pas échappé aux patrons des entreprises privées et nous avons signalé les résultats qu'ils avaient obtenus en encourageant l'allaitement au sein.

Mais l'Etat est aussi un patron, qui dans tous les domaines de la législation ouvrière, s'est toujours montré vis-à-vis de ses personnels à l'avant-garde de tous les progrès sociaux. (Rappelons seulement que la journée de huit heures instituée par la loi du 13 avril 1919 était appliquée par les arsenaux depuis l'année 1903 et par les établissements des Finances depuis 1905.)

Convient-il que sur le terrain de l'aide aux jeunes mères l'Etat se laisse dépasser par l'initiative privée?

Nous ne le pensons pas, c'est pourquoi nous proposons

(1) Voir *J. O. Déb. parlem., Chambre*, 1929, p. 177.

qu'après avoir unifié la durée des congés de couches, le régime des congés d'allaitement dont bénéficient déjà les ouvrières des établissements de la Guerre, des Pensions et de l'Aéronautique, soit étendu à l'ensemble des personnels féminins de l'Etat.

La valeur du travail perdu, pendant la durée des congés, serait, au point de vue de l'accroissement du revenu social, compensée et au delà par la perte que représenterait l'état d'abandon dans lequel serait élevé l'enfant et la mesure proposée n'entraînerait d'ailleurs aucune dépense supplémentaire, si au lieu d'autoriser le remplacement de chaque accouchée par une employée embauchée temporairement, on n'autorisait ce remplacement que lorsque l'effectif des personnels d'un même bureau est inférieur à 5.

La durée des congés d'allaitement faisant suite aux congés de couches serait en principe de douze mois, dont trois mois à demi-salaire et neuf à quart de salaire.

Mais bien des mères, après l'expiration de leur congé de couches, continueront à travailler, tout en désirant nourrir leur enfant au sein.

L'Etat pourra les aider en généralisant la création des chambres ou salles d'allaitement prévues par le décret du 11 mars 1928, ces locaux, si l'on s'en rapporte aux résultats de l'enquête publiée au *Bulletin du Ministère du Travail* d'avril-mai-juin 1928, p. 140, n'étant aménagés que dans certains établissements industriels de l'Etat.

L'Etat pourra les encourager en accordant à toutes les mères les primes d'allaitement réservées jusqu'ici à un petit nombre d'ouvrières, après les avoir sensiblement augmentées, de façon à se rapprocher des taux prévus par la loi du 12 avril 1928 sur les assurances sociales, qui sont de :

- 100 francs les deux premiers mois ;
- 75 — le troisième ;
- 50 — du quatrième au sixième ;
- 25 — du septième au neuvième ; ;
- et 15 — du dixième au douzième mois (1).

(1) Signalons que l'Administration militaire a prévu dans le budget de 1930 les crédits nécessaires pour porter de 10 à 25 francs la prime d'allaitement qu'elle accorde aux ouvrières de ses établissements, jusqu'au sevrage de l'enfant (12^e mois, en principe).

L'Etat ayant ainsi, au point de vue encouragement de l'allaitement maternel, rattrapé l'avance qu'ont prise sur lui les patrons des entreprises privées, devra aussi chercher à obtenir les mêmes résultats, en ce qui concerne l'attribution des primes de naissance.

Mais, ici, l'avance est considérable.

Les allocations à la naissance d'enfants sont en effet rarement accordées dans les services de l'Etat et seules les ouvrières faisant partie des établissements de la Guerre, de la Marine et des Finances en bénéficient.

Dans les entreprises privées, au contraire, les allocations sont de règle et allouées soit aux ouvrières ou employées, soit aux femmes des ouvriers ou employés.

Les taux dont la moyenne pondérée est de 283 francs pour le premier enfant et de 186 pour les suivants, sont portés à 400 et 250 francs par la Maison Michelin et à 2.000 francs par la Banque de France.

Sans vouloir approcher de ces derniers taux, nous estimons, reprenant notre thèse déjà développée plus haut, que l'Etat doit chercher avant tout à encourager la naissance du premier enfant ; nous proposons donc, en plein accord sur ce point avec la Fédération des Travailleurs de l'Etat, d'accorder une prime de naissance de 500 francs pour le premier enfant et de 250 francs pour les suivants en faveur de toutes les employées ou ouvrières de l'Etat ou des femmes de tous les agents de l'Etat ; l'attribution de cette prime pouvant toutefois n'être réservée qu'aux agents dont le traitement ne dépasserait pas un certain maximum à déterminer.

L'unification de la durée des congés de couches, variable selon les Administrations, pourrait être assurée en choisissant celle qui est prévue à partir du 1^{er} janvier 1930, en faveur des ouvrières des établissements militaires, soit douze semaines, dont six semaines avec plein salaire et six-semaines avec demi-salaire.

Cette durée qui se substituera à la durée actuelle de huit

semaines nous paraît la plus désirable car elle a été fixée en s'inspirant des dispositions de la loi du 4 janvier 1928 sur le repos des femmes en couches et de la loi sur les assurances sociales. Toutefois, la loi du 4 janvier 1928 n'avait fait que porter à douze semaines la période pendant laquelle la femme mère avait le droit de suspendre son travail *sans qu'il y ait rupture de contrat par l'employeur*, mais n'avait pas modifié l'article 3 de la loi du 11 juin 1913 qui accorde le droit à toute accouchée de percevoir une allocation journalière pendant la période de couches d'une durée maximum de huit semaines.

L'Administration militaire a pensé qu'au geste d'encouragement à la natalité fait par le législateur en 1928 en faveur de toutes les salariées, elle devait répondre par une nouvelle mesure de bienveillance en faveur de ses propres ouvrières, elle a donc porté, avons-nous dit, de huit à douze semaines la durée de la période pendant laquelle les ouvrières recevront le salaire de couches.

Nous demandons que cette période de douze semaines dont six à traitement entier et six à demi-traitement soit commune à toutes les femmes agents de l'Etat, ouvrières ou fonctionnaires, quel que soit leur emploi et quels que soient les statuts qui les régissent.

Mais lorsqu'on aura unifié le régime des congés de couches, généralisé l'attribution des congés d'allaitement et des indemnités de naissance, il restera encore quelque chose à faire en faveur des mères de famille. Nous voulons parler des œuvres sociales, telles que consultations pré et post-natales, dispensaires, pouponnières, etc., qui se sont si rapidement et si heureusement développées dans les entreprises privées.

Malheureusement la réalisations de ces œuvres est presque impossible car elles nécessitent les concours de personnels et de matériels que l'Etat n'a pas à sa disposition, et ont besoin pour vivre d'une complète liberté ; cependant il semble possible d'organiser sans trop de difficultés des salles de consultations pré et post-natales et même de consultations de nourrissons, en utilisant le service médical qui fonctionne actuellement dans presque toutes les Administrations.

*
* *

Telles sont les modifications ou améliorations que nous proposons d'apporter au régime des indemnités pour charges de famille, dont bénéficieront les agents de l'Etat.

Relèvement des taux des indemnités, suppression du barème unique pour tout le territoire et création de barèmes variables suivant la résidence — mise au point de certains détails de réglementation — encouragement plus intensif de l'allaitement au sein en généralisant l'attribution des congés et des primes d'allaitement — unification des congés de couches ; voilà les mesures qui, à notre avis, sont susceptibles de réaliser plus pleinement encore le but social déjà aujourd'hui atteint en partie par les indemnités pour charges de famille, c'est-à-dire le relèvement de la natalité et l'aide aux familles nombreuses.

CHAPITRE III

GÉNÉRALISATION POUR TOUS LES CITOYENS FRANÇAIS DU RÉGIME DES INDEMNITÉS FAMILIALES ACCORDÉES AUX AGENTS DE L'ÉTAT

Les lois qui instituèrent ou améliorèrent le régime des indemnités pour charges de famille en faveur des agents de l'Etat, ainsi que nous l'avons fait connaître dans la première partie de notre ouvrage, ne furent pas votées sans débat ; non seulement le principe même de l'allocation familiale souleva de nombreuses oppositions, surtout au Sénat, mais lors de chaque vote, des avis se dressèrent pour déclarer que si la situation des enfants des fonctionnaires était intéressante, celle des enfants de tous les autres citoyens ne l'était pas moins.

Dans un rapport présenté au nom de la Commission des Postes et Télégraphes, M. Louis Deshayes, député, déclara :
« En matière d'allocations familiales, il est profondément
« injuste de classer en deux catégories les familles françaises,
« celles des fonctionnaires militaires ou civils qui bénéficient
« de la sollicitude de la nation et celles des non fonctionnaires
« qui seraient négligées.

« Notre Commission estimant qu'il est dangereux d'allouer
« à une seule catégorie de citoyens des indemnités pour charges de famille, pense que le Gouvernement devrait prendre
« l'engagement formel d'étendre prochainement à tous les
« Français les dispositions qui, en matière d'allocations familiales, régissent aujourd'hui les militaires et vont s'appliquer demain aux fonctionnaires civils. » (1)

« Si l'Etat, s'écriait le Ministre des Finances, à la séance de la Chambre du 26 janvier 1923, consent un sacrifice en faveur des enfants des fonctionnaires, ne lui demandera-t-on pas d'en faire autant pour les enfants des autres Français ?

(1) Voir *J. O. Docum. parlam.* Annexe 2849, 1917, p. 1.

« Tout de même, la situation des enfants de tous les autres citoyens est également intéressante, aussi intéressante parfois que celle des enfants des fonctionnaires. » (1)

Ces déclarations ne devraient pas rester sans écho et le principe de l'attribution d'indemnités familiales aux fonctionnaires, critiqué au Parlement, fut à son tour critiqué longuement, mais en province surtout et particulièrement par la presse paysanne qui a toujours, semble-t-il, cherché à opposer pour des visées électorales les paysans et les fonctionnaires.

Or, l'opinion manifestée par les adversaires de l'allocation d'indemnités familiales aux fonctionnaires seuls, a été partagée également par les fonctionnaires eux-mêmes, et leur attitude s'est affirmée dès le mois d'octobre 1916, lorsque le Gouvernement eut déposé, le 12 septembre de la même année, un projet de loi tendant à instituer des allocations familiales en faveur des fonctionnaires et ouvriers civils de l'Etat, projet pour lequel précisément M. Louis Deshayes présenta l'avis signalé ci-dessus.

Les divers journaux syndicaux des personnels de l'Administration des Postes, *le Réveil Postal*, *le Cri Postal*, *le Professionnel des P. T. T.*, etc., prirent nettement position contre le projet de loi.

Le Cri Postal du 10 octobre 1916, en particulier, déclarait : « On nous concèdera volontiers que la question des familles nombreuses revêt un caractère d'ordre général, qui dépasse de beaucoup la corporation des fonctionnaires. Pour intéressantes que soient nos revendications, celles-ci ne sauraient nous faire perdre de vue le côté général de la question.

« Nous estimons donc que si le Gouvernement veut aider les familles nombreuses, il doit étendre sa sollicitude à l'ensemble de ces familles.

« A cet argument, qui a sa valeur, nous en ajouterons un autre qui mérite également d'être retenu. Si le projet actuellement soumis à la Commission de prévoyance sociale est voté, tel qu'il est présenté, il risque de développer dans l'opinion publique cette antipathie envers les fonctionnaires à laquelle je viens de faire allusion. Ce danger, nous voulons l'éviter ».

(1) Voir J. O. Déb. parlam., Chambre, 1923, p. 389.

Le Réveil Postal, de son côté, s'écriait : « On ne saurait
« convenir qu'une partie du budget de l'Etat soit destinée à
« améliorer le sort des enfants des fonctionnaires, alors que
« le même avantage serait refusé aux fils des paysans et des
« ouvriers.

« Pendant la durée de la guerre surtout, l'attribution d'une
« indemnité familiale aux fonctionnaires seuls, justifierait les
« plus vives doléances de la part des autres citoyens et créerait
« de dangereuses discussions ».

Le projet de loi présenté par le Gouvernement, en 1916, fut, nous le savons, adopté, et la loi du 7 avril 1917 accorda, pour la première fois, des suppléments d'allocations pour cherté de vie aux fonctionnaires civils chefs de famille.

Les agents de l'Etat auraient eu mauvaise grâce à refuser les allocations qui leur étaient ainsi octroyées.

Le principe du sursalaire familial commençait d'ailleurs à la même époque à se faire jour dans l'industrie privée et les premières caisses de compensation fondées au printemps 1918, n'allaient cesser de se multiplier, tant dans les centres industriels que dans les milieux commerciaux.

Les syndicats de fonctionnaires publics, loin de s'opposer plus longtemps au mode nouveau de réglementation du travail, devaient au contraire unir leurs efforts pour obtenir le relèvement des indemnités pour charges de famille, et c'est ainsi que le vote de l'article 11 de la loi du 18 octobre 1919 et des lois successives qui améliorèrent les taux et les conditions générales d'attribution fixées par cette loi, furent, pour une large part, l'œuvre des organisations syndicales et en particulier de la Fédération des Fonctionnaires et de la Fédération Nationale des Travailleurs de l'Etat.

Mais la doctrine générale de ces deux importants groupements, en ce qui concerne l'attribution des indemnités pour charges de famille aux agents de l'Etat est toujours celle que dégagèrent en 1916 les journaux corporatifs des personnels de l'Administration des Postes.

Ces deux Fédérations estiment que bien que salariés de l'Etat, les agents des services publics n'ont pas de titre particulier pour obtenir des allocations familiales ; ces allocations doivent être allouées à tous les citoyens et citoyennes

chefs de famille, le régime d'indemnité aux familles nombreuses qui existe actuellement étant dérisoire.

La Fédération des Fonctionnaires et la Fédération Nationale des Travailleurs de l'Etat, qui adhèrent à la Confédération Générale du Travail, estiment en outre, suivant l'opinion émise par la grande organisation centrale du monde ouvrier au Congrès de février 1923 (1) que la généralisation du régime des caisses de compensation est dangereuse pour la classe ouvrière, car les caisses « mettent aux mains du patronat un dangereux système de fiches et sont un moyen de maintenir par des réglementations abusives les travailleurs en tutelle et de contrarier tous leurs efforts d'émancipation ».

L'aide aux familles nombreuses, l'institution d'allocations en cas de naissances et pour l'allaitement, constituent des services sociaux que la collectivité a le devoir d'organiser au même titre que la protection contre le chômage, la maladie, l'invalidité ou la vieillesse ».

« Les charges résultant de ce service devront être couvertes par des contributions obligatoires des employeurs et des contributions de la collectivité. »

Ainsi donc, loin de s'opposer l'une à l'autre, la classe paysanne et la classe ouvrière et avec celle-ci, les agents des services de l'Etat, sont unanimes à réclamer la généralisation, en faveur de tous les citoyens français, chefs de famille, des allocations familiales dont l'attribution permanente aux fonctionnaires publics a déjà été consacrée par la loi.

Nous sommes tout à fait d'accord avec les organisations ouvrières et paysannes sur le bien-fondé de cette revendication.

Il est hors de doute que la nation est directement intéressée au maintien et à l'accroissement du chiffre de sa population, parce que la famille nombreuse, déclarait M. Isaac, alors Ministre du Commerce (2), « lui donne des soldats pour la défendre, des bouches pour consommer, des cerveaux et des bras pour produire. Or la nation est un groupement dont les membres sont, jusqu'à un certain point, solidaires les uns

(1) *La Voix du Peuple*, décembre 1922, janvier 1923.

(2) Discours d'ouverture du 2^e Congrès de la natalité à Rouen (1920).

les autres. La famille nombreuses, sans aide, souffre ; elle fait donc appel à la solidarité de la nation d'abord, application de la théorie nouvelle du risque social ».

L'institution des allocations familiales ayant pour but de réduire ou même de supprimer l'état d'infériorité dans lequel se trouve le chef de famille, de lui donner les moyens matériels d'élever ses enfants et de faire disparaître ainsi une des raisons pour lesquelles il pourrait ne pas désirer voir sa famille s'accroître, nous estimons que c'est à l'Etat, représentant la nation, qu'il appartient de prendre à sa charge les frais de cette institution.

Le service des allocations familiales étant une œuvre de solidarité nationale doit, par suite, être un service public.

Mais si la collectivité nationale tire un profit certain du maintien et de l'accroissement du chiffre des naissances, nous devons reconnaître aussi l'importance des services rendus aux patrons par les ouvriers, chefs de famille, services que les promoteurs du mouvement des caisses de compensation n'ont d'ailleurs pas dissimulé (1).

En donnant un sursalaire à leurs ouvriers, les industriels assurent la stabilité de leurs personnels ; en favorisant l'entretien et la multiplication des enfants, ils se préparent des réserves de main-d'œuvre.

Les employeurs ayant un intérêt capital au fonctionnement d'un régime national des allocations familiales, il est équitable qu'ils prennent une part des charges qui résulteraient du fonctionnement du nouveau service public.

Ces charges pourront donc être assurées au moyen de contributions patronales qui représenteront la contre-partie des avantages réalisés spécialement par les employeurs, et au moyen d'impôts qui frapperont l'ensemble des citoyens de l'Etat, en compensation du service national rendu à la collectivité par les chefs de familles nombreuses.

Or nous ne pensons pas que l'Etat puisse actuellement envisager et pour longtemps encore de prendre à sa charge des dépenses qui seraient de l'ordre de plusieurs milliards. On ne saurait non plus majorer les impôts à une époque où le légis-

(1) Voir Roger PICARD, *op. cit.*, p. 70.

lateur lui-même reconnaît tirer du contribuable le maximum de ce qu'il peut donner et on ne saurait davantage demander aux patrons de supporter la charge totale d'un service public, au moment où ils vont avoir à faire face aux obligations de la loi sur les assurances sociales.

Doit-on alors laisser les employeurs libres de verser ou non des allocations familiales à leurs personnels? Doit-on laisser les caisses de compensation établir à leur gré leurs statuts?

Le nombre des salariés rattachés aux caisses de compensation est actuellement de 1.740.000, en tenant compte des administrations publiques et des entreprises privées qui versent directement les allocations familiales à leurs personnels; le nombre total des allocataires est de 4.170.000 (1) ; est-il équitable qu'en dehors de ces privilégiés, la masse des salariés des entreprises privées, soit plus de 6 millions, et celle des petits artisans, ouvriers agricoles, etc., chefs de familles nombreuses, continuent à rester sans aide suffisante des patrons ou de l'Etat pour élever leurs enfants?

Nous ne le pensons pas, mais il convient, à notre-avis, dans le problème de la généralisation des allocations familiales, comme dans toute œuvre sociale, de procéder par étapes ; il faut aussi et surtout faire une distinction entre les salariés et ceux qui ne le sont pas.

I. — *Généralisation des indemnités familiales pour tous les chefs de famille salariés*

S'il est impossible et injuste à la fois, pour les raisons que nous venons d'exposer, d'imposer aux employeurs la charge totale du service public des allocations familiales, il est équitable de leur demander d'assurer le paiement de ces allocations aux personnels qu'ils emploient, puisque les allocations, tout en favorisant la stabilité de leur main-d'œuvre, leur en garantissent la perpétuité.

On a même soutenu et avec une apparence de vérité que «le salaire familial étant appelé progressivement par la vie chère et étant le seul moyen d'éviter une hausse uniforme du salaire,

(1) Chiffres extraits du rapport de M. Bonvoisin au IV^e Congrès des allocations familiales (mai 1929).

ne constitue en aucune façon une charge et par suite peut être supporté par toutes les industries indistinctement, car il se traduit fatalement, pour elles, par l'avantage de n'être pas obligées de verser des salaires uniformément élevés pour les ouvriers célibataires et chefs de famille » (1).

Les chefs de famille salariés doivent donc recevoir les allocations familiales des mains de leurs patrons, sans le secours de l'Etat. Mais, par salariés, nous n'entendons exclure personne et nous sommes d'accord, en particulier, pour que les indemnités familiales soient accordées aux ouvriers agricoles, aux métayers et aux fermiers.

A ceux qui opposent les paysans aux fonctionnaires, nous répondrons d'un mot, que si l'Etat accorde des indemnités pour charges de famille à ses personnels, c'est en qualité de patron fixant à son gré un mode de rémunération qui tient compte d'une catégorie de besoins spéciaux de ses employés.

L'Etat fait ainsi exactement ce que font les patrons de l'industrie privée, grands magasins, firmes métallurgiques, etc., avec ou sans le concours des caisses de compensation.

C'est aux propriétaires agricoles, plus intéressés encore que les industriels au maintien d'une main-d'œuvre, en voie de disparaître, qu'il appartient en tant que patrons, de verser à leurs ouvriers et à leurs métayers des allocations familiales.

Comment peut, pratiquement, être assurée la généralisation des indemnités en faveur de tous les salariés?

Plusieurs systèmes ont été proposés que nous allons très rapidement énumérer.

1° *Service d'Etat*. — L'Etat met la main sur le service des allocations qui devient un service public avec une réglementation unique, analogue dans ses grandes lignes à celle dont nous avons exposé les détails dans la première partie de cet ouvrage.

Tous les employeurs sont tenus de verser une contribution spéciale à une caisse nationale, contribution proportionnelle à l'effectif des personnels employés.

Ce système présente les inconvénients ci-après :

(1) Cons. notamment MARTINACHE : « A travail égal, salaire égal ». Thèse, Paris, 1926 et *Revue de métaphysique* (juin 1911). Etude de M. Max Lazard

Sa mise en application nécessiterait une augmentation considérable du nombre des fonctionnaires (1) et, par suite, une exagération des frais d'administration. Toutes les œuvres sociales réalisées par l'initiative privée seraient abandonnées. Les patrons perdraient le bénéfice d'une institution qui fut leur œuvre. Comment admettre que l'Etat verse aux citoyens chefs de famille non salariés, certaines allocations au titre de l'aide aux familles nombreuses et que le même Etat, agissant comme mandataire des employeurs, verse aux chefs de famille salariés, des allocations familiales d'un taux plus élevé.

Un tel système, qui présente d'aussi sérieux inconvénients, est à repousser.

2° *Aménagement des Caisses de compensation.* — Les nombreuses caisses de compensation fonctionnant actuellement sont supprimées — une seule est conservée par région. Un organisme central de compensation permet d'apporter l'unité la souplesse nécessaires et assure le contrôle des Caisses. Les Caisses régionales sont administrées par des commissions paritaires et leurs décisions sont susceptibles d'appel devant la Caisse Centrale.

C'est le système proposé en particulier par M. Martinache (2).

Bien qu'il renferme une idée très intéressante, la participation des travailleurs au fonctionnement des caisses, il est à notre avis insuffisant, car il ne prévoit par l'intervention de l'Etat dans le contrôle de la réglementation.

3° *Introduction des allocations familiales dans le cadre des assurances sociales.* — Les cotisations payées par les patrons aux caisses de compensation sont transformées en versements obligatoires aux Caisses d'assurances sociales, qui percevraient d'autre part des cotisations ouvrières et des subsides d'Etat, pour répartir entre les ouvriers pouvant y avoir droit, des indemnités dont le montant et les règles d'attribution auront été fixés par la loi.

(1) L'augmentation du nombre des fonctionnaires, dans l'intérêt même de ces derniers, n'est pas à souhaiter en raison des tendances actuelles de l'opinion publique à considérer que leur nombre est déjà exagéré.

(2) Op. cit.

Tel est le projet de M. Roger Picard (1) et de M. René François (2) qui offre l'avantage de faire de l'allocation familiale l'objet d'un droit bien défini de l'ouvrier. Mais ce projet n'a pas été retenu dans la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales qui n'a prévu que des majorations de 0,50 par enfant des allocations dues en cas de maladie.

4° *Obligation pour tout employeur de s'affilier à une Caisse de compensation agréée par l'Etat.* — Le 24 février 1920, M. Bokanowski déposait une proposition de loi ayant pour objet l'aide aux familles nombreuses par l'institution du salaire national.

Cette proposition tendait à rendre obligatoire, pour toute personne employant une autre personne à un travail salarié, l'adhésion à une caisse de compensation et le versement de cotisations destinées au paiement du sursalaire familial comprenant des allocations pour tout enfant mineur de quatorze ans et des primes de naissance ou d'allaitement.

Le projet de M. Bokanowski était prématuré ; l'institution des allocations familiales venait de naître ; on ignorait encore si elle répondrait aux espoirs que l'on fondait sur elle. « Prévoir et imposer alors une réglementation uniforme ne s'appuyant sur aucun résultat acquis, c'était risquer de compromettre irrémédiablement tout l'avenir du nouveau régime par une hâte intempestive » (3).

Aussi ce projet souleva une émotion telle, tant dans le monde des patrons que dans celui des ouvriers, que le Gouvernement jugea indispensable de consulter le Conseil supérieur du Travail, avant de prendre position devant le Parlement.

Le Conseil supérieur du Travail écarta la proposition Bokanowski ; mais, surtout sous l'action du délégué de la Fédération nationale du Bâtiment et des Travaux publics, il émit l'avis qu'une expérience pouvait être utilement tentée. Puis que déjà la majorité des entreprises de travaux publics pratiquaient les allocations familiales, on pouvait essayer d'intro-

(1) *Op. cit.*, p. 101.

(2) « Les allocations familiales », *Documents du Travail*, juillet-août 1927.

(3) AUBOUIN, *op. cit.*

duire dans les cahiers des charges relatifs à ces travaux, l'obligation, pour les adjudicataires, d'assurer à leurs personnels le versement des indemnités pour charges de famille (1).

Telle fut l'origine de la loi du 19 décembre 1922 et des décrets du 13 juillet 1923, dont nous avons déjà parlé dans la troisième partie de ce volume.

Cependant, dès cette époque, le ministre du Travail ne cacha pas qu'en introduisant l'obligation des allocations familiales dans les marchés de travaux publics, il avait le ferme espoir que cette expérience était un acheminement vers l'introduction de la même obligation dans les marchés de fournitures et vers la généralisation du système des allocations familiales en faveur de tous les salariés, le jour où l'opinion patronale et l'opinion ouvrière auraient accepté cette mesure.

Or l'application de la loi de 1922 ne souleva pas de difficulté qui ait gêné les administrations publiques dans l'appel à la concurrence et la charge, d'ailleurs légère, représentée par l'adhésion obligatoire à une caisse de compensation (variant entre 1,5 et 3 % des salaires) ne provoqua pas une hausse des prix des marchés.

Les entrepreneurs assujettis ne présentèrent jamais la moindre protestation ; bien mieux, un mouvement d'opinion tendant à l'extension de la loi de 1922 aux marchés de fournitures et même à la généralité des entreprises, se manifesta sous forme de vœux émanant des Conseils généraux, des Chambres de commerce et des Organisations syndicales patronales.

L'opinion ouvrière qui au début, avait paru hostile au principe de l'allocation familiale, ne tarda pas à se modifier et à reconnaître que le système des caisses de compensation avait pour effet de garantir l'anonymat de l'allocation et d'ôter à celle-ci tout caractère de générosité personnelle du patron vis-à-vis de l'ouvrier.

Par ailleurs, bien que le nombre des établissements affiliés aux caisses de compensation fut en 1929 de 25.000, groupant

(1) Voir compte rendu du VII^e Congrès des allocations familiales (1927). Déclaration de M. Créhange, sous-directeur du Travail.

1.740.000 salariés, le nombre des travailleurs qui ne bénéficiaient pas encore des allocations familiales était d'environ 6 millions.

Le Gouvernement pensa qu'il avait été fait assez longtemps crédit à la bonne volonté des employeurs et qu'il convenait de prendre des mesures pour contraindre ceux qui, jusqu'ici, n'avaient pas suivi spontanément l'exemple donné par les entreprises adhérentes aux caisses de compensation..

Un arrêté du ministre du Travail, en date du 26 janvier 1929 institua une « Commission supérieure des allocations familiales ». Cette commission vient de donner son accord unanime à un projet de loi que le ministère du Travail a déposé le 25 juillet 1929 (1).

Les dispositions capitales du projet gouvernemental sont les suivantes :

Nul ne peut occuper d'ouvriers ou d'employés, quels que soient leur âge ou leur sexe, dans une profession industrielle, commerciale ou libérale, s'il n'est affilié à une caisse de compensation ou à toute autre institution agréée par le ministre du Travail et constituée entre employeurs, en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales.

Le taux minimum des allocations est égal au taux pratiqué par les caisses de compensation déjà agréées.

Le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre de journées de travail effectuées au cours d'une période envisagée et aucune déduction ne peut être opérée pour quelque cause que ce soit, sauf en cas de fraude.

En cas d'accident du travail, l'allocation est maintenue dans son intégralité, même en cas de décès de la victime, tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge.

Les établissements agricoles ne sont pas assujettis *de plano* immédiatement à la loi, mais le seront plus tard.

(1) Le dépôt à bref délai du projet de loi rendant obligatoire les allocations familiales avait été annoncé au Sénat dès le 21 mars 1929 par le ministre du Travail, lors d'une interpellation sur la politique sociale du gouvernement (Voir J. O. Débats parlem., Sénat, 1929, p. 297).

Les œuvres sociales continuent à fonctionner en pleine indépendance.

La limite d'âge est fixée à 13 ans, âge scolaire, mais peut être étendue au-delà, si les caisses le prévoient.

Les diverses dispositions du projet seront insérées au livre III du Code du Travail et constitueront un chapitre nouveau « Les allocations familiales ».

Le projet du ministre du Travail, qui vient à son heure, et dont l'adoption par le Parlement ne saurait être mise en doute, résout à notre avis, très heureusement, le problème de la généralisation des indemnités familiales à tous les salariés de l'industrie privée.

1° L'allocation familiale qui, aux yeux des patrons, n'était souvent qu'une libéralité, sera désormais un droit pour le travailleur.

2° En stipulant que le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours de la période envisagée, et qu'aucune réduction ne peut être effectuée, sauf en cas de fraude, le législateur a voulu supprimer une des dispositions actuelles des statuts des caisses de compensation, qui consiste à refuser les allocations familiales, pour le mois entier, à l'ouvrier qui avait manqué un certain nombre de jours, notamment en cas de grève.

C'est là, nous l'avons dit, une des plus fortes raisons, la principale peut-être, de l'opposition des organisations ouvrières contre le principe des allocations familiales.

Il est abusif, en effet, si l'ouvrier a fait grève deux jours d'un mois et deux jours du mois suivant, de lui supprimer l'indemnité pour deux mois entiers.

La grève, qui est parfois une nécessité douloureuse pour l'ouvrier, est un droit, et ce droit est en fait retiré à l'ouvrier chef de famille, car, partagé entre son devoir de travailleur qui lui commande de faire cause commune avec ses camarades et son devoir de père de famille qui lui interdit de faire grève un seul jour, afin de ne pas perdre pour tout le mois, le mon-

tant du sursalaire familial, attendu à son foyer, l'ouvrier chef de famille hésite à suivre ses camarades et continue à travailler (1).

La loi nouvelle supprime cette pratique qui, suivant le rapport du congrès de la C.G.T. de 1923 « maintient par des réglementations abusives les travailleurs en tutelle et contraindre tous leurs efforts d'émancipation ».

3° Les allocations familiales, dont le paiement n'était pas toujours assuré aux ouvriers victimes d'un accident du travail sont maintenues pendant toute la durée de l'indisponibilité, et même en cas de mort de la victime.

4° Le projet de loi prévoit enfin que les œuvres sociales continueront à fonctionner en pleine indépendance. Nous approuvons cette mesure. Les œuvres sociales, dont on ne saurait, sans partialité, nier l'utilité et l'efficacité des services rendus, sont nées de l'initiative patronale ; elles ont besoin de liberté pour s'épanouir ; vouloir les enfermer dans le cadre étroit d'une réglementation eût été une faute. Toutefois nous formulerons deux observations, déjà relevées par les syndicats ouvriers : la première concerne le système de fiches ou de registres particuliers établis pour suivre le mouvement des charges de famille de chaque ouvrier. Il ne faudrait pas que l'institution du *casier familial* puisse rétablir, en quelque sorte, le *livret ouvrier* que les syndicats avaient fait supprimer en 1890.

La création des dames visiteuses n'a pas été non plus sans soulever un certain nombre de critiques. On a reproché aux visiteuses qui, la plupart du temps, au moins dans la région du Nord, sont des religieuses, de donner un caractère confessionnel à leur œuvre.

Sans vouloir diminuer ni exagérer ces critiques, nous sommes d'avis que l'œuvre des infirmières visiteuses, dont le dévouement est admirable, doit s'accomplir sans que leur entrée dans les foyers ouvriers soit un prétexte pour y imposer des vues politiques ou religieuses.

Les œuvres sociales, déclarait M. Raoul Dautry, directeur des chemins de fer de l'Etat, ne doivent avoir pour but que

(1) Voir J. O. Déb. parlem., Chambre, 1929, p. 123.

la protection de la vie humaine qui est un devoir patronal et national ; elles ne seront efficaces que si elles rassurent la défiance en ne demandant rien en échange, elles ne constituent pas pour le capital une prime d'assurance et ne peuvent priver l'ouvrier de la moindre partie de la liberté publique qu'il a gagnée.

En résumé, et sous réserve de ces quelques observations, nous estimons que le projet du Gouvernement déposé le 26 janvier 1929 est susceptible de réaliser, à la satisfaction de tous, la généralisation des allocations familiales pour l'ensemble des salariés.

Les patrons voient leur œuvre maintenue et étendue à toutes les entreprises ; les ouvriers, dont une grande partie était exclue du bénéfice des allocations familiales, reçoivent tous et dans une pleine garantie d'indépendance, le droit aux allocations qui, jusqu'ici, n'était qu'une faveur.

Une seule catégorie de salariés est laissée en dehors de la loi, provisoirement d'ailleurs, c'est celle des ouvriers agricoles.

Les caisses d'allocations familiales, en effet, ne se sont pas développées aussi rapidement que les caisses industrielles, et ceci, pour les deux raisons principales suivantes :

Tout d'abord le bénéfice des avantages en nature que depuis bien longtemps, les agriculteurs ont l'habitude d'accorder aux familles nombreuses de leurs ouvriers et qui font, dans une certaine mesure, double emploi avec les allocations familiales.

Ensuite, le fait que les plus grosses exploitations agricoles ne comptent guère plus de 15 ou 20 ouvriers ; la plupart n'en occupent que 2 ou 3, et souvent même on travaille uniquement en famille. Dès lors, le calcul est trop facile à faire, trop tentant, de la différence entre le coût de la cotisation et les allocations versées aux ouvriers. Il en résulte que, à part quelques cas de générosité vraiment exemplaire, seuls les patrons dont les ouvriers ont beaucoup de charges de famille donnent leur adhésion aux caisses.

L'obligation légale d'adhésion à une caisse de compensation aurait donc été mal accueillie par les agriculteurs dont la

majorité ne fait pas encore partie des caisses, et ces caisses sont actuellement en si petit nombre, qu'il était impossible de dégager les résultats précis de leur fonctionnement.

Toutefois, le projet de loi prévoit que les agriculteurs seront ultérieurement, eux aussi, assujettis à la loi.

Nous formulons le souhait que les ouvriers agricoles ne tardent point trop à bénéficier des avantages réservés à leurs camarades de l'industrie, à l'heure surtout où les campagnes ayant été complètement dépeuplées pour les besoins de l'industrie, l'agriculture manque de bras pour ses propres besoins.

En attendant, il serait peut être nécessaire de relever les subventions déjà accordées aux caisses agricoles actuellement existantes ; l'Etat a distribué en 1927 35.000 francs entre 34 caisses agricoles ; une subvention aussi minime n'a que la valeur d'un encouragement moral.

Pour que les subventions soient efficaces, il faudrait qu'elles permettent de diminuer sensiblement les cotisations des adhérents (en les ramenant au taux qu'elles devraient avoir normalement si tous les agriculteurs apportaient leur adhésion) ou tout au moins de limiter la compensation des adhérents les moins favorisés.

II. *Généralisation des indemnités pour charges de famille en faveur des chefs de famille non salariés.*

Si les chefs de famille non salariés, petits commerçants, artisans ruraux ou agricoles, petits propriétaires exploitants et provisoirement ouvriers agricoles, ne peuvent, pour les raisons budgétaires que nous venons d'exposer, recevoir des allocations familiales dans les mêmes conditions que les salariés, nous estimons qu'en attendant la possibilité de réaliser un jour un régime d'allocations familiales uniforme pour tous les citoyens français, l'Etat doit améliorer en leur faveur la loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses et la loi du 22 juillet 1923 d'aide nationale aux familles nombreuses.

La loi du 14 juillet 1913 accorde aux pères de famille nécessiteux, une allocation annuelle par enfant âgé de moins

de treize ans, au-delà du troisième enfant, lorsque la municipalité et la commission cantonale ont donné un avis favorable. Le taux de l'allocation ne peut être inférieur à 270 francs par an et par enfant, ni supérieur à 300 francs ; si l'allocation est supérieure à 300 francs, l'excédent est à la charge exclusive de la commune.

La loi du 22 juillet 1923 précise au contraire qu'une indemnité, actuellement fixée à 360 francs par an et par enfant de moins de treize ans, au-delà du troisième, est accordée à tout chef de famille qui n'est pas assujéti à l'impôt sur le revenu.

L'existence de deux lois répondant au même but, présente un premier inconvénient, celui d'établir une confusion entre l'assistance et l'aide nationale aux familles nombreuses. Bien des pères de famille ne connaissent que l'une ou l'autre de ces deux lois.

Mais voici d'autres inconvénients plus graves : l'assistance aux familles nombreuses repose sur la cellule communale ou départementale ; l'aide nationale est un service d'Etat. Pourquoi imposer aux départements et aux communes une obligation qui ne devrait incomber qu'à l'Etat, puis que c'est l'Etat seul qui est intéressé au maintien et à l'accroissement de la population ?

Afin de pouvoir bénéficier de la loi de 1913, le père de famille doit, dans sa demande, établir la preuve qu'il est dénué de ressources ; mais nombreuses sont les familles qui ont l'amour propre respectable de ne pas se déclarer nécessiteuses, ne pas vouloir tendre la main et surtout ne pas vouloir s'exposer aux risques humiliants d'un refus.

« Ce qui arrive, déclarait M. Lefas, député, lors de la discussion du budget de 1926 du ministère du Travail (1), le « père de famille tient bon jusqu'au troisième ou quatrième « enfant, mais au cinquième, il deviendra fatalement nécessaire. Il se verra forcé d'aller s'inscrire à la mairie pour « obtenir le secours prévu par la loi de 1913. Est-ce souhaitable au point de vue social ? Ne vaut-il pas cent fois mieux « donner à ce chef de famille une allocation nationale suffisante, au moment où il fait encore effort, où il lutte par

(1) J. O. Déb. parlam., Chambre, séance du 12 février 1929, p. 833.

« son travail contre la misère qui le guette, afin de l'empêcher
« de tomber à l'aumône, plutôt que de le laisser glisser pour
« essayer ensuite de le retirer de cette détresse en lui donnant
« un secours. J'aime mieux, quant à moi, prévenir que
« guérir. »

Et M. Lefas ajoutait : « Il ne faut plus qu'à l'avenir un
« père de famille nombreuse ait à venir tendre la main au
« conseil municipal et ait l'air d'imposer une charge à ses
« concitoyens, alors qu'au contraire, c'est lui qui fournit au
« Pays la principale richesse dont il a besoin. »

Oui, « l'assistance aux familles nombreuses » est un mot
qu'il faut rayer de nos lois. Il faut remplacer l'assistance par
un droit acquis par le chef de famille qui, en rendant au
Pays le service de lui donner de nombreux enfants, devient
un véritable créancier de la Nation et ce droit doit être réservé
non seulement aux parents qui ne sont pas inscrits au rôle
de l'impôt général sur le revenu, mais encore à tous ceux
qui ne jouissent que d'une modeste aisance.

Quant aux taux actuellement fixés pour les allocations, ils
sont dérisoires : 360 francs au maximum par an, soit un franc
par jour et par enfant à partir du quatrième enfant.

Il n'est point besoin d'insister davantage sur l'urgence et
la nécessité de leur relèvement ; les taux devraient être majorés
de 100 % et être appliqués au plus tard à partir du troisième
enfant : de plus, l'enfant qui a dépassé l'âge de treize
ans devrait toujours être compté pour le calcul du nombre
minimum des trois enfants, au-delà duquel les allocations
sont accordées.

Lors de la discussion de plusieurs interpellations sur la
politique économique et sociale du Gouvernement, devant le
Sénat (séance du 22 mars 1929), M. de Saint-Maur avait précisé
demandé au ministre du Travail cette modification à
la réglementation en cours.

Le ministre du Travail répondit que « c'était une grosse
question financière » mais promit « de plaider cette cause le
plus éloquemment possible » auprès de son collègue du minis-
tère des Finances, lors du vote du budget de 1930.

Nous enregistrons cette promesse avec celle du règlement

pour 1930, des allocations, qui fut faite au cours de la même séance.

Nous devons signaler d'ailleurs que les crédits prévus aux budgets de 1926, 1927; 1928 et 1929 pour l'assistance ou l'aide aux familles nombreuses (application des lois du 14 juillet 1913 et 22 juillet 1923) ont été augmentés chaque année, dans les proportions ci-après :

1926	88 millions
1927	133 millions
1928	136 millions
1929	140 millions

En résumé, les améliorations suivantes pourraient donc être apportées, dès à présent, au régime d'assistance ou d'aide aux familles nombreuses.

1° Suppression du service « d'assistance » actuellement organisé par la loi de 1913 dans le cadre du département et de la commune et maintien seul de l'aide nationale aux familles nombreuses telle qu'elle est prévue par la loi du 22 juillet 1923 qui deviendrait la loi « d'encouragement aux familles nombreuses ». Cette mesure semble d'autant plus aisée que les crédits prévus pour l'application de la loi de 1913 diminuent depuis quelques années progressivement, en raison de l'option d'un grand nombre de bénéficiaires de l'assistance aux familles nombreuses pour les allocations servies par la loi de juillet 1923.

2° Service des allocations assuré de plein droit à tous les pères de famille justifiant l'existence de plus de deux enfants et leur inscription au rôle de l'impôt sur le revenu pour un chiffre inférieur à un minimum déterminé (minimum d'autant plus bas que le nombre des enfants augmente).

3° Relèvement sensible du taux des allocations qui serait porté à 720 francs.

4° Maintien des enfants ayant dépassé l'âge de treize ans, pour le calcul du rang des enfants.

Ces améliorations seraient de nature à rétablir en partie

la différence de traitement qui existe entre les chefs de famille salariés dotés d'un régime complet d'allocations familiales et les chefs de famille non salariés qui bénéficient seulement des lois d'aide aux familles nombreuses.

Mais à côté des allocations mensuelles pour chaque enfant, dont ils bénéficient, les chefs de famille salariés reçoivent, en outre, des primes de naissance, des primes d'allaitement, et l'aide appréciée des « œuvres sociales ».

L'Etat, lui aussi, a prévu des mesures en vue d'encourager la natalité ou de protéger l'enfance.

Le tableau comparatif ci-dessous indique le montant des crédits alloués à cet effet sur les budgets de 1926, 1927, 1928 et 1929.

TITRES	1929	1927	1928	1926
	Francs	Francs	Francs	Francs
1. Participation de l'Etat au paiement de primes à la natalité allouées par les départements et les communes...	10.300.000	12.500.000	13.500.000	17.000.000
2. Assistance aux femmes en couches	10.300.000	10.300.000	10.500.000	13.000.000
3. Assistance aux mères qui allaitent leur enfant au sein	29.800.000	32.000.000	32.000.000	34.500.000
4. Protection des jeunes femmes (loi du 23 décembre 1874)	2.080.000	2.200.000	2.400.000	2.500.000
5. Subvention aux œuvres d'assistance matérielle et de protection des enfants du premier âge	5.050.000	5.500.000	5.500.000	7.500.000

Si l'on tient compte de la dépréciation de l'argent, on constate que les crédits votés au cours des quatre dernières années n'ont, pour ainsi dire, presque pas varié.

Le ministre du Travail a annoncé à la séance du Sénat du 22 mars 1929 que les crédits prévus pour l'année 1930 seraient considérablement augmentés.

Cette augmentation est nécessaire car l'aide actuellement accordée aux femmes en couches n'existe pour ainsi dire pas.

Selon les chiffres rapportés à la tribune de la Chambre, séance du 22 janvier 1929 (1), chiffres qui n'ont pas été démentis, l'allocation donnée aux femmes en couches pendant une période de huit semaines varie de 0,50 à 1,50 par jour, soit, au taux maximum, 84 francs pour les huit semaines. La prime d'allaitement est de 1 franc par jour le premier mois et de 0,50 les onze mois suivants, soit 195 francs.

La femme qui met au monde un enfant et qui l'allait pendant douze mois reçoit donc en tout 279 francs.

Une allocation aussi minime ne peut évidemment se comparer avec les indemnités de même nature accordées dans les entreprises privées, et rien ne justifie cette différence de traitement.

Les jeunes mères, qu'elles soient salariés ou non, ont droit à la même aide de la part du Pays, si cette aide pour celles qui travaillent est donnée par le patron et dans son intérêt d'ailleurs ; pour celles qui ne travaillent pas, le plus souvent parce que leurs enfants les retiennent au foyer, l'aide doit être donnée par l'Etat.

Il est donc nécessaire de relever les crédits apportés pour l'assistance des femmes en couches et l'encouragement de l'allaitement au sein. Les nouveaux crédits devraient permettre d'accorder aux intéressées des indemnités se rapprochant sensiblement de celles prévues pour les femmes en couches, dans la loi sur les assurances sociales.

Ce rapprochement sera d'autant plus aisé qu'avec l'extension des allocations familiales à la totalité des salariés, bien des mères de famille qui, jusqu'ici, recevaient des allocations de l'Etat, recevront désormais ces allocations des mains des patrons qui les emploient et pourront bénéficier aussi des œuvres sociales qu'ils ne manqueront pas de créer.

(1) J. O. Déb. parlam., Chambre, 1929, p. 178.

CONCLUSION

La réglementation du salaire repose sur deux principes bien contradictoires : « A travail égal, salaire égal » et « A chacun selon ses besoins », selon qu'on envisage le problème sous son aspect économique ou social.

Le premier de ces principes est celui du régime industriel ; l'ouvrier reçoit en échange de son travail un salaire calculé en général au temps ou aux pièces, sans qu'il soit tenu compte directement de ses charges de famille.

D'après le second principe, le salaire doit varier avec les besoins de la famille ouvrière, de façon à lui assurer un niveau de vie convenable, c'est-à-dire qu'indépendamment du salaire perçu en échange de son travail et devant assurer son propre entretien, l'ouvrier père de famille doit percevoir un supplément de salaire destiné à l'entretien de cette famille.

Ces principes sont généraux et s'appliquent à tous les salariés.

Lorsqu'il s'agira pour l'Etat en particulier de réglementer les salaires et les traitements de ses agents, il se trouvera lui aussi en présence de ces deux principes contradictoires.

Avant la-guerre, les deux principes, si longtemps opposés, s'étaient rapprochés à la faveur de la stabilité économique et sous l'influence de théories sociales ; un rapport moyen s'était établi, tant dans les services de l'Etat que dans les entreprises privées, entre le coût de la vie et le taux des salaires ou traitements.

Mais pendant la guerre, l'élévation importante et brusque des prix de détail qui commença à se manifester à partir de 1915, provoqua dans tous les budgets familiaux des salariés un déséquilibre complet, sensible surtout dans ceux des agents de l'Etat, dont les traitements ou salaires, en raison de leur rigidité ne pouvaient suivre les fluctuations du taux de la vie avec autant de facilité que dans l'industrie privée.

Au lieu de relever purement et simplement les traitements et salaires, l'Etat, généralisant une mesure qu'il avait déjà prise en faveur des militaires de carrière, décida d'accorder à ses personnels civils des suppléments différenciés du traitement et du salaire proprement dits, appelés « allocations de cherté

de vie » et dont l'importance variait suivant le nombre des enfants à charge.

Ces allocations, appelées plus tard indemnités pour charges de famille, tout en répondant au but poursuivi par le législateur étaient aussi destinées à relever la natalité particulièrement faible dans les services de l'Etat.

Les allocations de cherté de vie qui n'étaient prévues que pour la durée des hostilités, réservées d'abord aux agents dont le traitement ne dépassait pas un certain maximum, furent peu à peu étendues à tous les personnels de l'Etat. Les taux en furent relevés et la loi du 18 octobre 1919 consacra enfin d'une façon définitive, pour tous les agents de l'Etat, civils et militaires, le droit aux indemnités pour charges de famille.

Le régime des allocations familiales ainsi octroyé aux personnels de l'Etat a été consolidé par diverses lois. Il est à l'heure actuelle solidement institué et s'il doit être modifié encore, les modifications apportées par le législateur ne pourront que relever les taux des indemnités ou rendre la réglementation plus bienveillante.

A la même date où l'Etat français accordait pour la première fois des allocations familiales à ses agents, la plupart des pays étrangers accordaient également les mêmes avantages à leurs personnels.

Dans les entreprises privées, dans les services publics autres que ceux de l'Etat, le même mouvement se manifestait ; à la vieille notion de l'ouvrier échangeant son travail, comme une marchandise, on substituait la notion du père de famille qui, outre sa valeur économique qui peut être égale, inférieure ou supérieure à celle d'un célibataire, a une valeur sociale propre dont il y a lieu de tenir compte.

L'avenir de l'industrie, du commerce, ne peut être assuré que par les familles nombreuses.

Le père de famille donne aux employeurs l'assurance d'une main-d'œuvre stable et leur prépare pour l'avenir des réserves de personnels.

La prime que les patrons payent pour l'assurance contre le dépeuplement, c'est l'allocation familiale.

La rémunération du travail dans les entreprises privées comprend donc maintenant deux ordres de ressources nette-

ment distinctes : le salaire, rétribution du travail effectué par l'ouvrier, l'allocation familiale, complément de ressources alloué au salarié en raison de ses charges de famille.

Telle est la solution qui, à l'heure actuelle, dans la plupart des pays, est donnée au problème de la rémunération du travail, qu'il s'agisse des agents de l'Etat ou des salariés de l'industrie privée et, si l'on veut perfectionner encore cette formule de rémunération du travail, c'est du côté de la préoccupation de la situation de famille du salarié qu'il faudra diriger ses efforts.

En prenant pour sujet de notre thèse les indemnités pour charges de famille dans les services de l'Etat, en France et à l'étranger, nous avons eu pour but, en premier lieu, de faire connaître dans tous ses détails le régime d'indemnités dont bénéficient actuellement les agents de l'Etat français, comparer ce régime avec celui consenti à l'étranger pour les personnels de même catégorie et avec le régime existant en France dans les services publics autres que ceux de l'Etat et dans les entreprises privées. Nous avons voulu ainsi montrer la place qui avait été donnée à la situation de famille des agents de l'Etat, dans le calcul de leurs traitements ou salaires.

Mais nous avons également voulu indiquer — et c'est là un des buts principaux de notre ouvrage — quelles étaient, à notre avis, les modifications qu'il convenait d'apporter au régime actuel afin de réaliser pleinement le but social poursuivi par le législateur lors de l'institution des allocations familiales, c'est-à-dire l'aide aux familles nombreuses et le relèvement de la natalité.

Les modifications que nous suggérons ne vont pas sans créer à l'Etat de nouvelles dépenses. Il est de mode, dans le public, de s'élever contre toute mesure tendant à améliorer la situation des fonctionnaires et on oppose en particulier les avantages dont ils bénéficient en matière d'allocations familiales à ceux accordés aux autres citoyens français.

Mais si l'Etat est un patron et si comme tous les patrons il se doit de fixer pour ses personnels un mode de rémunération qui tient compte de leur situation de famille, il doit, en tant qu'Etat, se montrer patron modèle et servir d'exemple à tous les autres patrons.

Le régime d'allocations familiales dont il a doté ses agents doit donc être le plus avantageux et le plus généreux de tous.

Les industriels, les commerçants, loin de crier au gaspillage des deniers publics, doivent, au contraire, s'efforcer de faire aussi bien que l'Etat et même mieux, et nous savons que sur le terrain des indemnités pour charges de famille, des patrons avisés, comme les Usines Michelin et la Banque de France ont déjà devancé l'Etat.

La situation matérielle des personnels de l'Etat ne sera d'ailleurs jamais trop belle. Les fonctionnaires assurent la marche des services publics et quand les services publics fonctionnent mal, c'est le cœur même de la Nation qui ne bat plus ; il convient donc que l'Etat recrute ses agents parmi les meilleurs. Mais sur le marché de travail, l'Etat est en concurrence avec les autres employeurs ; il faut alors que l'Etat assure à ses agents un sort meilleur que celui offert par ses concurrents.

L'Etat exige de ses personnels la fidélité à la fonction et le loyalisme envers la hiérarchie administrative, il doit, en contre-partie, leur garantir un traitement ou un salaire plus élevé que celui accordé pour des emplois similaires dans les industries privées.

L'amélioration des conditions d'existence des agents de l'Etat et en particulier l'amélioration du régime des indemnités pour charges de famille dont ils bénéficient déjà est une compensation et une sauvegarde pour le bon fonctionnement des services publics.

Cependant les allocations familiales, tout en répondant aux besoins personnels des agents de l'Etat, ont été accordées par le législateur comme un moyen de lutte contre la dénatalité et comme une assistance aux familles nombreuses.

Le relèvement de la natalité en France et l'assistance aux familles nombreuses ne sont qu'un seul et même problème national.

Il n'est pas à l'heure actuelle pour tous les pays du monde et surtout pour ceux qui ont été décimés par la guerre, de question plus vitale que celle de la natalité.

Aujourd'hui plus que jamais, la puissance d'une nation

trouve sa source principale dans le nombre de ses habitants, dans la fécondité de sa race.

« Une nation exsangue ne peut ni mettre en valeur son propre sol, ni alimenter son industrie, ni essaimer à l'étranger. »

Pour développer cette natalité, les moyens les plus divers ont été mis en œuvre : propagande morale, religieuse et civique, soins médicaux, hygiène de l'enfance et de la maternité, répression du malthusianisme, exonérations fiscales, améliorations du logement, allocations familiales.

L'expérience, tant dans les entreprises privées que dans les services de l'Etat, a prouvé que de tous ces moyens, les allocations familiales et les services sociaux qui s'y rattachent, paiement des primes de naissance, de salaires, de couches et de primes d'allaitement, étaient encore ceux qui avaient produit les résultats les plus décisifs.

Mais le nombre de ceux qui bénéficient actuellement des allocations familiales est de 2 millions environ (services publics et entreprises privées). 6 millions de salariés et la grande masse de ceux qui, sans appartenir à un patron, vivent de leur travail (petits commerçants, artisans et propriétaires ruraux, etc.), en sont privés.

C'est pourquoi, sortant du cadre de notre ouvrage, nous avons étudié comment l'Etat français pourrait étendre les allocations familiales à l'ensemble des citoyens français, salariés ou non, réalisant ainsi à la fois une œuvre de solidarité sociale et de sécurité nationale.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Le Président,
William OUALID.

BIBLIOGRAPHIE

- AUDOUIN. — *Les caisses de compensation et les allocations familiales dans l'industrie privée*, Poitiers 1928.
- BETTENCOURT. — *La crise de l'apprentissage*.
- BUISSON, Georges. — *Les allocations familiales*. — *Edition de l'Union des syndicats confédérés de la région parisienne*, Paris 1926.
- BUREAU, Paul. — *La question de la natalité*. — *Bulletin de la ligue d'expansion économique*, mai 1918.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — *Les allocations familiales* (Genève, 1924). — *Procès-verbal de la 3^e session de la Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse* (Genève, juillet 1927). *Rapport sur les allocations familiales* (Genève, février 1928).
- CAISSE DE COMPENSATION DE LA RÉGION PARISIENNE. — *Annuaire 1928-1929*.
- COMITÉ CENTRAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES. — *Annuaire 1928-1929*.
- CONGRÈS NATIONAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES, VII^e CONGRÈS 1927. — *Compte rendu*.
- CONGRÈS NATIONAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES, VIII^e CONGRÈS 1928. — *Compte rendu*.
- CONGRÈS NATIONAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES, IX^e CONGRÈS 1929. — *Compte rendu*.
- CABOUAT. — *Traité des accidents du travail*, Tome II.
- DURAND, Abel. — *Rapport au VIII^e Congrès National des allocations familiales*, 1928.
- GIDE. — *Cours d'économie politique*, Tome II.
- GIDE et RIST. — *Histoire des doctrines économiques*.
- FRANÇOIS, Pierre. — *Les allocations familiales*. — *Documents du travail*, juillet-août 1927.
- GUESDON, Victor. — *Le mouvement de création et d'extension des caisses d'allocations familiales*, Paris 1922.
- HUBERT, René. — *Salaire, allocations familiales et caisses de compensation*, Paris 1921.
- LARAUME, P. de. — *Le mouvement de création et d'extension des caisses d'allocations familiales*, Paris 1922.
- LAZARD, Max. — *Revue métaphysique*, juin 1921.
- LERQY-BEAULIEU. — *Traité d'économie politique*, Tome II.
- LEVEAU. — *Les allocations familiales*. Thèse Paris, 1926.
- MARTINACHE. — *A travail égal, salaire égal*. Thèse Paris, 1926.

MINISTÈRE DU TRAVAIL. — (*Bulletin du*), mars-avril 1920. Janvier-février-mars 1923.

OUALID. — *Cours de doctorat à la Faculté de Paris*, 1923-1924.

PICARD, Roger. — *Le salaire et ses compléments*. Paris, Rivière 1928.

PLANIOL. — *Traité élémentaire de droit civil*. 9^e édition, Tome I.

SACHET. — *Traité de la législation sur les accidents du travail*, 6^e édition, Tome I.

TRUCHY. — *Cours d'économie politique*, 1921. Tome II.

VILLEY, Etienne. — *Les tendances nouvelles dans la rémunération du travail*. — *Revue politique et parlementaire*, 1923, Tome XVII.

JOURNAL OFFICIEL. — *Lois et Décrets*. — *Débats parlementaires*. — *Documents parlementaires*, années 1913 à 1929.

LA TRIBUNE DU FONCTIONNAIRE. — *Années 1913 à 1929*.

LE TRAVAILLEUR DE L'ÉTAT. — *Années 1927 à 1929*.

LA VOIX DU PEUPLE. — *Années 1922 et 1923*.

LE PEUPLE. — *Années 1922 et 1923*.

Etc.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Le problème de la rémunération du travail....	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE

Les indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat en France.

TITRE I^{er}

CHAPITRE UNIQUE. — Historique des indemnités.....	13
---	----

TITRE II

Réglementation et fonctionnement du régime des indemnités.....	25
CHAPITRE PREMIER. — Attribution des indemnités.....	25
1. Personnels ayant droit aux indemnités.....	25
2. Personnels n'ayant pas droit aux indemnités.....	29
3. Personnels n'ayant droit qu'à une partie des indemnités..	32
CHAPITRE II. — Enfants ouvrant le droit aux indemnités.....	34
1. Enfants à la charge du fonctionnaire.....	34
2. Enfants âgés de moins de 16 ans ou incapables de tra-	
vailler par suite d'infirmités.....	46
3. Enfants poursuivant leurs études.....	48
4. Enfants en apprentissage.....	53
CHAPITRE III. — Règlement et paiement des indemnités.....	59
1. Tarif des indemnités.....	59
2. Rang des enfants.....	59
3. Liquidation et paiement des indemnités.....	64
4. Insaisissabilité des indemnités.....	69
5. Cumul des indemnités.....	70
CHAPITRE IV. — Avantages divers autres que les indemnités pour charges de famille, accordés aux agents de l'Etat, chefs de famille	81
CHAPITRE V. — La nature juridique des indemnités pour charges de famille.	90

DEUXIÈME PARTIE

Les indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat à l'Etranger.....	113
1. Allemagne.	113
2. Autriche.	116
3. Belgique.	118
4. Finlande.	120

5. Grande-Bretagne.	121
6. Hongrie.	122
7. Italie.	123
8. Norvège.	125
9. Pays-Bas.	126
10. Pologne.	127
11. Suisse.	128
12. Tchécoslovaquie.	130
13. Yougoslavie.	132
14. Comparaison des régimes d'indemnités pour charges de famille accordées aux agents de l'Etat à l'étranger, avec le régime accordé aux agents de l'Etat en France.	133

TROISIÈME PARTIE

Les indemnités pour charges de famille dans les services publics autres que ceux de l'Etat et dans les entreprises privées (étude comparative avec les indemnités allouées aux agents de l'Etat) 141

CHAPITRE PREMIER. — Les indemnités dans les administrations publiques autres que l'Etat.	142
1. Administrations départementales et communales.	142
2. Entreprises publiques.	143
CHAPITRE II. — Les allocations familiales dans les marchés de tra- vaux publics.	148
CHAPITRE III. — Les allocations familiales dans les entreprises et administrations privées.	152

QUATRIÈME PARTIE

Rôle social des indemnités pour charges de famille accordées aux agents de l'Etat. — Modifications à apporter au régime actuel. — Généralisation des indemnités. — Conclusion. 169

CHAPITRE PREMIER. — Rôle social des indemnités.	169
CHAPITRE II. — Modifications à apporter au régime actuel :	
1. Majoration des taux actuels.	181
2. Variation du taux des indemnités d'après la résidence.	191
3. Modifications à la réglementation actuelle.	194
4. Améliorations des avantages spéciaux accordés aux agents de l'Etat, chefs de famille.	196
CHAPITRE III. — Généralisation des indemnités.	203
Conclusion	223
Bibliographie	228

IMPRIMERIE GRIFFAY, 17, Rue Castagnary, Paris (15^e)

